

15



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"**

**"LA DESINCORPORACION PATRIMONIAL DE LOS
BIENES MUEBLES PROPIEDAD DEL GOBIERNO
FEDERAL, SU CONTROL Y DISPOSICIÓN"**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
RUBÉN ARENZANA OLVERA**

**ASESOR:
LIC. EDUARDO SADOT MORALES FIGUEROA**

278093

Acatlán, Estado de México, febrero del 2000





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA DESINCORPORACION PATRIMONIAL
DE LOS BIENES MUEBLES PROPIEDAD
DEL GOBIERNO FEDERAL,
SU CONTROL Y DISPOSICION**



A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. Eduardo Sadot Morales, con gratitud y reconocimiento por sus valiosos consejos, ya que sin su apoyo no hubiera sido posible la culminación de este proyecto ...Al compañero de clases y amigo, Gracias.

A MI MADRE: CELIA OLVERA FLORES

Con profundo amor y agradecimiento, porque con tu
esfuerzo diario y buen ejemplo, me brindaste la mejor
de las herencias...

A MIS HERMANOS:

FRANCISCO XAVIER
MARTHA
LUZ MARIA
HECTOR
JUAN
EDITH
ARTURO
RAUL
JORGE

Todos y cada uno de ustedes son hombres de bien, con
grandes virtudes y en demasía generosos, que me inspiraron y
hoy comparto con ustedes este logro.

A MI ESPOSA: SOCORRO ANIZAR URIBE

Por tu comprensión, amor y apoyo incondicional, gracias por siempre.

A MIS HIJOS:

RUBI

DIANA

RUBEN

CARINA

Bendiciones que Dios me proporcionó al encomendármelos, son mi mejor fuente de inspiración y equilibrio.

A mis sobrinos, cuñados, compañeros y amigos, que creyeron en mi, Gracias.

INDICE

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO Y PÚBLICO

1.1.	Derecho Romano	3
1.2.	Los Aztecas	5
1.3.	La Colonia	7
1.4.	La Independencia	9
1.5.	La Reforma	10
1.6.	El Porfiriato	11
1.7.	Epoca Actual	13

CAPÍTULO II

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

2.1.	Concepto y diversas acepciones	16
2.2.	Elementos que conforman el Patrimonio del Estado	19
2.3.	Régimen Constitucional de los Bienes del Estado	19
2.4.	La Propiedad (Evolución Histórica)	23
2.4.1.	Concepto de propiedad	29
2.4.2.	Limitaciones a la propiedad	31
2.4.3.	Modalidades de la propiedad	35
2.5.	La Posesión (Evolución Histórica)	35
2.5.1.	Concepto de Posesión	40
2.5.2.	Características de la Posesión	43
2.5.3.	Protección Jurídica de la Posesión	44

CAPITULO III

CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIO DEL ESTADO

3.1.	Bien y Cosa; su significado y distinción	46
3.1.1.	Clasificación de bienes o cosas muebles	50
3.2.	Propiedad y Dominio	51
3.3.	El Dominio Público	53
3.3.1.	Origen de los Bienes de Dominio Público	55
3.3.2.	Diversas acepciones de Dominio Público	58
3.3.3.	Leyes que han regulado la materia de los Bienes Públicos	62
3.3.4.	Bienes que forman parte del Dominio Público	64
3.3.5.	Clasificación de los Bienes de Dominio Público	64
3.3.6.	Características de los Bienes Públicos	66
3.3.7.	Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Público	66
3.3.8.	Facultades del Ejecutivo Respecto de los Bienes de Dominio Público	67
3.3.9.	Concesiones de Bienes de Dominio Público	68
3.4.	Bienes de uso común	69
3.5.	Bienes de Dominio Privado de la Federación	70
3.5.1.	Régimen Jurídico de los Bienes de Dominio Privado	72

CAPÍTULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA

4.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
4.2.	Ley General de Bienes Nacionales	76
4.3.	Código Civil	82
4.4.	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	83
4.5.	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	86
4.6.	Código Fiscal de la Federación	91
4.7.	Normas y Procedimientos Generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal	93

CAPÍTULO V

LA DESINCORPORACIÓN PATRIMONIAL DE LOS BIENES MUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN

5.1. Enajenación	96
5.1.1. Licitación Pública	97
5.2. Permuta o dación en Pago	102
5.3. Donación	104
5.4. Transferencia	109
5.5. Destrucción	110
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA	115

INTRODUCCIÓN

Tomando en consideración que la administración de los bienes muebles a cargo o propiedad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, culmina con la desincorporación patrimonial de aquellos no necesarios para el servicio; que de acuerdo con las disposiciones aplicables al caso concreto, les corresponde a éstas, autorizar la baja en su inventario y determinar el destino mas adecuado; que la culminación de los bienes no requeridos para el servicio implica ocupación de espacios de almacén y sitios de depósito con los consecuentes gastos de operación, riesgos por siniestros y contaminación. Es necesario realizar un seguimiento de los ordenamientos legales aplicables, tratando igualmente de analizar los temas que colateralmente inciden de manera directa en materia de Desincorporación Patrimonial de los Bienes Muebles de Propiedad Federal. Dentro de tales ordenamientos destaca sin lugar a dudas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que en su artículo 134 establece los principios a partir de los cuales, aseguren al Estado, disciplina, adecuada programación, eficiencia y honradez en el manejo y aplicación de los recursos con que cuenta éste.

A su vez, la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 77, 78, 79, 80, 81 y 82 destaca las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos que facilitarán el quehacer de la administración de los Bienes Muebles.

Ahora bien, al hablar de la Desincorporación Patrimonial, debemos destacar las características que constituyen el Patrimonio del Estado, entendiéndose por éste, como el conjunto de bienes, derechos e ingresos, cuya titularidad corresponde al Estado, tema que corresponde al capítulo segundo del trabajo a realizar; el cual destaca de manera particular los elementos que lo integran, estableciéndose diversas definiciones que desglosadas van integrándose entre sí, para que como estudiosos del Derecho podamos contar con los instrumentos necesarios para poder entender la clasificación de los

bienes patrimoniales del Estado, que realizamos a partir del capítulo tercero, mismo que nos adentra en el análisis y diferenciación entre Bien y Cosa, así como a distinguir los Bienes de Dominio Público y Dominio Privado de la Federación.

Capítulo aparte merece la regulación jurídica que debe ser aplicable al manejo de los Bienes Muebles, en el que a manera de compendio, quedarán integradas las diversas Leyes y Normas que inciden directamente en su control y disposición final.

Finalmente y a manera de corolario, habremos de distinguir los diversos destinos que podrán tener los Bienes Muebles, una vez que dejan de ser útiles para el servicio que se les encomendó.

El objeto principal de este trabajo lo encontramos en concentrar en un solo libro, las disposiciones jurídicas que deben ser aplicables para la desincorporación de los Bienes Muebles, pues creemos que el tema que se aborda es de innegable interés, tanto para los estudiosos del Derecho, así como para los servidores públicos que tienen encomendado el manejo de los Bienes Muebles de Propiedad Federal. Esperando con ello el poder coadyuvar en el entendimiento y aplicación de los destinos que procedan para cada caso en particular y sobre todo el reflejar las inquietudes de un servidor acerca de un tema que tiene tantos ángulos de apreciación jurídica, en el que tanto estudiantes como juristas podrán o no estar de acuerdo, pero que en sí mismo, el tema que se pone a su consideración, servirá de material de consulta para quienes así lo requieran.

En el presente trabajo, se incluyen los procesos de simplificación administrativa adoptados por las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, para el manejo, control y disposición de los Bienes Muebles, propiedad o a cargo de las mismas, lo que redundará en optimizar los recursos con que cuenta la Federación para el cumplimiento de sus tareas de buen gobierno.

CAPITULO I

ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO Y PÚBLICO

1.1. Derecho Romano

Es de primordial importancia para el estudio de los Bienes Muebles e Inmuebles el remontarnos al Derecho Romano, ya que en él se sustentan las principales teorías y preceptos que aún en la actualidad siguen teniendo vigencia, y el remitirnos a tiempos mas remotos, desvirtuaría el objetivo central de nuestra investigación.

El origen de las instituciones que habremos de examinar tienen su fundamento en el Derecho Romano y el estudio de los bienes se centra en el análisis de las compilaciones jurídicas del emperador Justiniano, que reinó del 527 al 565 y sus aportaciones son pilares y literatura obligada para el entendimiento y conocimiento del Derecho.

Así tenemos que el Derecho Romano no hace referencia a los términos de Dominio Público y Dominio Privado, pero encontramos algunas figuras que han servido de base para las literaturas jurídicas modernas, especialmente y de manera preponderante, en el Derecho Español.

“El concepto de dominio del Estado no podía producirse en la antigüedad, faltaba en ella el concepto de sujeto a quien atribuir ese dominio; por lo tanto, lo que aquel derecho ofrece es formas para regular el uso de todos con la vigilancia de la autoridad. Efectivamente en los pueblos antiguos, junto a la propiedad del Estado, se encuentra la propiedad religiosa, que también administra el Estado, como dependencia del Dominio Público, o parte integrante suya, aplicada al culto o a las necesidades civiles”.¹

Sin embargo habremos de recordar que los ingresos del pueblo romano provenían por una parte de los Bienes de las Gentes (grupos de familias que eran representados en Roma por Senadores y que sumaban la cantidad de trescientos), que podían ser Bienes Muebles o Inmuebles que se gravaban con determinado impuesto; es decir, estos Bienes eran del dominio pleno de las Gentes y por lo tanto de carácter semiprivado en comparación con los

¹ De Velasco Calvo Recaredo F., *Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración*. Tomo II, Ed. Bosch, Barcelona. Pag. 162.

otros bienes, de los cuales obtenía ingresos la autoridad pública, llamados los “Loca Pública” (lugares públicos que eran disfrutados en algunos casos, por los ciudadanos romanos mediante concesiones revocables y en otros, por los peregrinos, considerándose dentro de estos bienes las puertas, las carreteras, etc.), que eran del Dominio Público Romano.

“Desde el periodo monárquico existe ya una clara distinción de los bienes, unos son “extra comertium” (divini iuris) y otros están “in comertium”. De los primeros, divini iuris; los bienes se clasifican así en: res sacrae (a los dioses superiores, templos, árboles sagrados); res religiosae (destinados a los dioses domésticos) y los res sanctae (pertenecen a los dioses o los representan: muros, puertas). De los bienes que están en el comercio ya desde el principio empieza a distinguirse entre los “mancipi” y los “nec mancipi”.²

Partiendo de lo expuesto por el autor de referencia, caemos en la cuenta que las Res Religiosae están incuestionablemente fuera del comercio y en consecuencia no pueden ser vendidas; por lo que toca las Res Sacrae, éstas podían en determinado momento dar lugar a un verdadero derecho privado, ya que si por disposición del pueblo romano a través de una ley así lo dispuso, para que la cosa sagrada se vuelva profana es necesaria una “exauguratio” (solemnidad contraria a la consagración que hacían los pontífices).

En contraposición de las Res Divini Iuris, encontramos las Res Humani Iuris; es decir; las cosas que se refieren a la vida humana, las cuales pueden ser privadas (dentro del comercio) y públicas (fuera del comercio); las Res Communes por lo tanto, entran dentro de la segunda clasificación.

“Desde el punto de vista jurídico surge la categoría especial de las Res Publicae o cosas del Dominio Público; entre ellas se cuentan en un principio, todas las pertenencias en propiedad al Estado o populus romanus y sustraídas al comercio de los particulares. Hasta desarrollarse la personalidad jurídica privada de los municipios, y mas tarde la del Estado, los bienes puestos al servicio de las necesidades colectivas, y que sólo indirectamente aprovechan a los individuos, como son, por ejemplo los destinados al servicio de escuelas, pavimentación, alumbrado de calles, etc., no descienden en cuanto a su propiedad y transmisión, a la categoría de cosas privadas, ni por tanto, se someten a las normas generales de Derecho Privado”.³

² Arce y Cervantes José, *De los Bienes*. Ed. Porrúa. Pág. 120

³ De Velasco Calvo Recaredo F., *Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración*, Tomo II, Ed. Bosch, Barcelona. Pág. 163

La noción de cosa pública o cosa fuera del comercio, se identifica por estar fuera del círculo de las relaciones patrimoniales privadas; al mencionar fuera del comercio no se quiere decir fuera del ordenamiento jurídico, ya que éstas se sujetan a un particular régimen legal que esencialmente no corresponde al privado. El estado de cosa fuera del comercio es una situación permanente pero no perpetua, dura indefinidamente, pero puede cesar mediante disposición legal que le quite a la cosa tal carácter.

Con lo anteriormente expuesto, tenemos un panorama general de la situación que guardaban los bienes para los romanos, intencionalmente se presenta en forma breve y a manera de introducción tal exposición, ya que conforme avancemos en nuestro análisis, habremos de ir abundando acerca de figuras jurídicas que complementan el estudio del tema en cuestión.

1.2. Los Aztecas

Las raíces fundamentos del Patrimonio de la Nación, derivan de la organización jurídica del Derecho Azteca. Desde la época Precortesiana puede decirse que existía entre nuestros antepasados una noción bastante acorde a la que actualmente tenemos sobre el patrimonio público. Los grandes y hermosos edificios de carácter arqueológico que hoy en día son motivo de admiración de propios y extraños como muestras de las grandes culturas autóctonas, constituían fundamentalmente los bienes públicos, verbigracia, los palacios de los Reyes y Nobles, castillos y cuarteles, casas de gobierno, observatorios y principalmente los templos.

- a) “El patrimonio, se basa en un régimen de propiedad comunal indígena.
- b) En los pueblos de la triple alianza (Texcoco, Tlacopan y Tenochtitlán) existían 3 clases de propiedad: I.- La perteneciente al Rey, a los nobles y a los guerreros; II.- La perteneciente al pueblo, y III.- La perteneciente al ejército y al culto religioso”.⁴

Básicamente podemos señalar que en la antigüedad, la propiedad pública se identifica en razón al sujeto que la detentaba.

⁴ Sedas Ortega Cecilia, *Normatividad Jurídica del Patrimonio Público de los Gobiernos Locales*. Ed. Indetec, 1995 Pág. 47.

“Entre los antiguos Aztecas la propiedad de la tierra de acuerdo con el pensamiento que reinaba en aquella época, estaba dividida de la siguiente forma:

- a) Tlatocalalli o tierras del rey
- b) Pillalli o tierras de los nobles
- c) Mitlichimalli o tierras de los altos jefes del ejército.
- d) Teotlalpan o tierras de los templos.

Los individuos y familias indígenas gozaban de los bienes mediante dos formas de dominio:

- a) Calpulalli o tierra de los barrios, y
- b) Altepetlalli o tierras comunales.”⁵

La mayoría de los autores consideran la existencia de dos formas diferentes de propiedad territorial, la privada y la comunal, correspondiendo la primera a los grupos nobiliarios y la segunda destinada a los grupos de labradores (macehuales). Sin embargo y ahondando en lo asentado por el autor de referencia, podemos concluir que la tierra pertenecía al Estado y éste la entregaba a una familia o grupo para que se beneficiara con el producto de ella.

Por otra parte, nobles y macehuales tenían encargos muy específicos, ya que mientras unos disfrutaban de ciertos privilegios, algunos por desempeñar funciones de gobierno o militares y eclesiásticas, otros destacaban en el aspecto artesanal y del cultivo de la tierra.

“Entre los Aztecas, se identificaban dos regímenes de propiedad: el comunista y el individualista; en el comunista se advertía que los habitantes de Tenochtitlan, estaban divididos en grupos (calpullis). Estos calpullis vivían dentro del calpultralí, cuyo territorio pertenecía en común al conglomerado en su calidad de tal y no a cada uno de los individuos que lo integraban; nadie podía enajenar el tlmilli (parcela), como que no era patrimonio privado, sino de todo el calpulli. El régimen individualista, empezó a originarse, dice Manuel M. Moreno precisamente a raíz de la victoria obtenida por los mexicanos sobre los de Atzacapotzalco, que culminó con la distribución de tierras entre los guerreros aztecas, estas tierras se llamaron pillalli, que quie-

⁵ Bolaños Martínez Raúl, *Historia Patria*, Págs. 144 - 145.

re decir tierra de hidalgos y caballeros. Los dueños de estas tierras podían, en alguna manera, venderlas o disponer de ellas.”⁶

De gran importancia para nuestro estudio, lo es el distinguir dos formas de propiedad entre los Aztecas, ya que el régimen comunista, otorgaba tierras a la colectividad para que las trabajasen, sin proporcionarles algún título de propiedad, y por el contrario, el régimen privado brindaba individualmente a los guerreros triunfantes en batallas, tierras que bien éstos podían disponer libremente de ellas.

Breve es nuestra exposición de los Aztecas, esto es, en razón de no desvirtuar nuestro estudio y delimitarlo al aspecto de la propiedad de la tierra, porque en ella sobresalen los elementos que habrán de ir cimentando los posteriores capítulos de nuestra investigación.

1.3. La Colonia

“A los vasallos que alienten el descubrimiento y población de las Indias, podrán repartirse las casas, solares, tierras, caballerías y peonías; una peonía equivale a un solar de cincuenta pies de ancho y cien de largo, cien fanegas de tierra de labor (trigo o cebada), diez de maíz, etc., a los ya dotados de tierras no se les podrá repartir en otro lugar, salvo que en la primera hallan vivido por cuatro años. Los que acepten asiento de caballerías y peonías, se obligan a tener edificados los solares, poblada la casa, así como labrar la tierra, salvo pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras. Si en lo ya descubierto de las indias hubiere sitios y comarcas que convenga fundar poblaciones, los virreyes podrán otorgar la disposición de éstos, siempre que no sea en perjuicio de terceros.”⁷

Al consumarse la conquista de México por los españoles, éstos destruyeron muchos de los edificios públicos y se apropiaron de las tierras. (La tierra nueva conquistada de acuerdo a lo dispuesto por Alejandro VI, pertenecía junto con los indígenas y demás riquezas encontradas, a la Real Corona Española; por lo tanto los conquistadores serían los representantes de los reyes españoles, en todo lo referente a los bienes obtenidos a través de la conquista de la Nueva España).

⁶ Chávez Orozco Luis, *La Civilización Nahoá*, Talleres Gráficos de la Nación. Pág. 69-74.

⁷ *Leyes de Indias* art. 1o. a 4o. título XII libro IV.

La noción jurídica y demás doctrinas de occidente vinieron a modificar completamente el régimen de tenencia de los antiguos indígenas, y en consecuencia la modificación de los bienes públicos de los antiguos mexicanos; es la Real Corona Española quien ordena el reparto de las tierras a los pobladores de nuestro territorio, mediante el sistema de Mercedes Reales, que concedía a los conquistadores que habían sido beneficiados con el reparto, un derecho de propiedad, que sin embargo podía ser revocado por el Rey en caso de violación de sus términos.

“Al representante del Rey en las tierras conquistadas se le denominó Virrey, se escogen para ocupar tales encargos a personas de grandes cualidades, letrados, nobles, militares de alta graduación, etc. El Virrey recibe un poder general por el cual queda bajo su competencia cualquier asunto que no se le hubiese especificado, en el cual actuaría como si fuese el propio Rey. Al principio el cargo que desempeñaba durante el tiempo que el monarca quería, luego el plazo quedó fijado en seis años hacia los años de 1555; y finalmente en un trienio.

En general para todo está facultado el Virrey, menos para aquello que le esté expresamente prohibido, a saber: la concesión de títulos de ciudades; la legitimación de los hijos; otorgar hidalguías y dar cartas de naturaleza, que están reservadas al monarca.”⁸

Es en este período cuando se comienza a establecer una idea de propiedad clara y determinada, involucrando en éste, tanto a los indios, sus bienes y tierras que habitaban. Así tenemos que el Virrey otorgaba a los conquistadores, títulos de propiedad sobre las personas de los indios, títulos a los que se llamó Encomienda. “Institución de origen castellano, que al ser trasladada a América, revistió caracteres particulares y distintivos. Por la encomienda, un grupo de familias de indios, con sus propios caciques quedaba sometido a la autoridad de un español encomendero. Este se obligaba jurídicamente a proteger a dichos indígenas y a cuidar su instrucción religiosa con ayuda del cura doctrinero. Además adquiriría el derecho de beneficiarse con los servicios personales de los indios y de exigirles el pago de diversas prestaciones económicas, mientras que, con respecto al monarca, obligábanse a servirle militarmente cuando para ello sea requerido”.⁹

De estos indios repartidos se sirven los españoles haciéndolos trabajar en labranzas, minas, transportes y servicios domésticos, recibiendo como premio además, el producto del trabajo de los nativos.

⁸ Muro Orejón, A., *Lecciones de Derecho Hispano Indiano*. Ed. Porrúa Pág. 174.

⁹ Diccionario Enciclopédico UTEHA. Tomo IV Pág. 569.

Por otra parte se fue formando el Patrimonio Público de los ayuntamientos, ciudades y pueblos, por medio de ordenanzas del 26 de mayo de 1567, expedidas por el Virrey, y confirmada por Real Ordenanza del 4 de junio de 1567, en el que se señaló el llamado “Fundo Legal” de los pueblos, fijándolos primero en quinientas varas, a contar desde la puerta de la iglesia, existiendo al final de los fundos, terrenos comunales que podrían ser aprovechados por los indígenas, como abrevaderos para llevar a pastar a sus animales. Posteriormente los pueblos fueron dotados según Real Cédula del 10 de diciembre de 1573, con tierras de común repartimiento denominados ejidos.

1.4. La Independencia

Al consumarse la Independencia, la nación mexicana reivindicó los derechos sobre las tierras y las aguas de su territorio y se subrogó en todas aquellas situaciones de hechos creadas por la Conquista que habían producido consecuencias jurídicas; desde entonces se empezó notablemente a sentir la necesidad de reincorporar muchos bienes al Patrimonio Nacional, sobre todos aquellos que eran considerados como de manos muertas. Etapa difícil de nuestra historia es a la que brevemente nos referimos, ya que con el rompimiento de relaciones con los Españoles, habría de surgir una nueva casta, más fuerte y con la eterna lucha de buscar una identidad propia. A manera de ejemplo puede citarse lo siguiente:

“La Orden del 18 de diciembre de 1821, en la que se prevenía que los hospitales que pertenecían a las órdenes religiosas que habían sido suprimidas, se pusieran a disposición de los Ayuntamientos; la Orden del 4 de julio de 1822, que dispuso se ocuparan todos los bienes que estaban destinados para las misiones de Filipinas y la del 5 de mayo del mismo año, mediante la cual se ordenó se vendiera en favor del Estado, los bienes que habían pertenecido a la inquisición”.¹⁰

En esta etapa, en la que grandes cambios por lograr una identidad propia se van dando, los aspectos normativos cobran relevante importancia, ya que a través de éstos se consolida la tan anhelada independencia; fruto de sacrificios y esfuerzos que se traducen en compromisos reales que hoy nos toca revivir y enfrentar.

¹⁰ Ibid Pág. 569.

1.5. La Reforma

En plena dictadura Santanista, la supervivencia de enormes diferencias económicas y sociales no resueltas con la independencia, ocasionó la integración de dos bandos políticos, los liberales y los conservadores. Los primeros pugnaban por la transformación radical del país y los segundos, por mantener al estado de cosas existentes hasta entonces.

Con el Plan de Ayutla (10. de marzo de 1854) se inició en nuestro país la época fecunda de la reforma, dicho plan resulta de la inconformidad contra la dictadura por la venta de la Mesilla; es el 25 de junio de 1856 cuando se publicó la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones, que mas adelante se incorporaría a la Constitución de 1857, en la que en sus artículos 27 y 125 establecían que los edificios públicos quedarían sujetos exclusivamente bajo el dominio de los Poderes Federales.

“De la obra reformista de Comonfort, seguramente la más importante fue la expedición de la Ley Lerdo el 25 de junio de 1856. Ley de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, La Ley Lerdo ha sido severamente atacada por quienes nunca comprendieron sus verdaderos propósitos y valor, ya que ésto solo condenaba a la venta las grandes extensiones de tierra acaparadas y mantenidas ociosas por algunas corporaciones”.¹¹

Posteriormente dichos preceptos quedarían incorporados en la Constitución de 1857; la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la soberanía popular fueron plasmadas igualmente en tan significativo documento.

El antecedente más importante del Patrimonio Nacional Mexicano, se encuentra en la “Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles o Religiosas” (25 de junio de 1856).

“Las leyes de desamortización, no tuvieron otro objeto que el de quitar a la iglesia sus bienes para darlos a los mestizos. Si esto se hubiera hecho de un modo directo y preciso, habría tenido, cuando menos, la ventaja de que sus efectos hubieran quedado circunscritos a los bienes de la iglesia, y no hubieran producido en las comunidades civiles, y en la propiedad comunal indígena, las profundas perturbaciones que produjo y que no han podido ser remediadas todavía de un modo completo; dichas leyes trataron de convertir

¹¹ Bolaños Martínez. Raúl, *Historia Patria*. Pág. 390.

a los arrendatarios de los bienes de comunidades o corporaciones, en propietarios de estos bienes”¹²

Con la expedición de estas leyes, se sentaron las bases para que en 1859, se expidiera la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero.

El 12 de julio de 1859 el Presidente de la República Don Benito Juárez, expidió la “Ley de Nacionalización de Bienes del Clero”, la que establecía, la independencia entre la iglesia y el Estado; igualmente son las llamadas Leyes de Reforma, las que integran y secularizan el Patrimonio Inmobiliario Nacional, es decir, dichos bienes dejan de ser propiedad de la iglesia y pasan al régimen patrimonial del Estado.

Para esa época dentro de los preceptos del Código Civil de 1870, ya se encontraban reglamentados en sus artículos 795 y 806 los bienes de uso común y bienes propios; disposiciones que también quedaron establecidas después en el Código Civil de 1884.

En 1902 fue expedida la “Ley sobre clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales” en cuyo articulado quedaron comprendidos y ampliamente especificados los Bienes Inmuebles Federales, habiendo incluido dicha ley dentro del Patrimonio Inmobiliario del Estado, al mar territorial y su zona marítimo-terrestre; en ese entonces por primera vez se emplea el término “Bienes de Dominio Público”, para señalar los de uso común a los que dicha ley declaró inalineables e imprescriptibles, así mismo, esta ley establece con toda claridad las distinciones existentes entre los llamados Inmuebles Federales, los terrenos Baldíos y Nacionales, que de acuerdo con el Artículo 27 de la Constitución vigente, son los que vienen a formar la propiedad originaria de la Nación, es decir, aquellos bienes que nunca han salido de su dominio para pasar a constituir la propiedad privada.

1.6. El Porfiriato

Durante el régimen de Porfirio Díaz, el manejo del Patrimonio Nacional y en forma especial el referente a los terrenos baldíos y nacionales, estuvo sujeto a un sinnúmero de irregularidades, esto es, en su mandato permitió a las compañías deslindadoras y fraccionadoras, casi todas extranjeras, que se adueñaran de bastantes extensiones de terrenos públicos, debido a que les

¹² Molina Enriquez Andrés, *Los Grandes Problemas Nacionales*, Ed. Impresiones Modernas, S. A. Pág. 73.

fueron otorgados a cada uno de los predios que por mediación de las mismas quedaban deslindados. Dicho de otra forma, acabó en parte con el latifundismo eclesiástico, también es innegable que la acción de las compañías deslindadoras sólo sirvieron para gestar un exagerado latifundismo laico. Es el "Plan de San Luis", en el que se prevé la necesidad de enajenación de terrenos nacionales a extranjeros, principalmente en el norte del país; situación que sirvió de base a los preceptos que se establecieron en la Codificación Agraria del 6 de enero de 1915, en la que se declaró revisables todos los contratos y concesiones hechas por los gobiernos anteriores desde el año de 1886.

La agricultura era raquílica y como la producción se componía exclusivamente de cereales, principalmente maíz y trigo, resultaba insuficiente para el consumo interno; la hacienda mexicana era un enorme latifundio cultivado sólo en mínima parte.

La política bancaria se caracterizó desde luego por el hecho de que a los grandes propietarios se hacían prestamos; naturalmente como sólo las grandes haciendas podrían responder por los créditos, el pequeño propietario aún cuando solicitara prestamos, casi nunca los obtuvo.

En este periodo se otorgó absoluto apoyo a los monopolios a compañías mineras y petroleras, los extranjeros gozaban de una situación privilegiada; el crecimiento en la construcción de caminos de hierro, no fue planeado para apoyo de los desposeídos, sino para unir los puntos que mayor facilidad daban a la construcción, con el fin principal de hacer el menor gasto por kilómetro.

"Formáronse dos castas entre los dominadores: la de los burócratas, con la torpe herencia de los procedimientos lentos y tardos de la Administración Ibérica, y la clase de los hombres enriquecidos, que en jerarquías determinadas por los guarismos que arrojaba su riqueza, componía así las capas más o menos elevadas de la sociedad virreinal.

En cuanto a la aristocracia española, solo los virreyes pertenecían a ella, que los grandes de Castilla, los hombres de prosapia histórica, aquellos cuyo árbol genealógico arrancaba de las cruzadas, o siquiera de las guerras de reconquista contra los moros, jamás cruzaron el océano. Formose en verdad cierta clase de aristocracia colonial, integrada por los hombres más ricos, que a trueque de sumas cuantiosas, recibían de la vieja España improvisados pergaminos; pero esta nobleza sin antecedentes, este gremio social de nueva fabricación jamás formó una casta especial, limitándose a culminar en los puntos más salientes de las clases enriquecidas.

El criollo fue siempre el producto híbrido y mestizo de dos razas separadas por un mar inmenso de odio; el criollo se vio alejado de los puestos públicos, se vio pospuesto en los honores sociales, languideció en el ocio, arrastró la vida en la oscuridad, y ni aún pudo aspirar al último recurso de nuestros aristócratas modernos, el casamiento con una rica heredera, porque las mujeres ricas eran destinadas por el uso y la costumbre, al zafio labriego peninsular.

El indio fue siempre lo mismo: la figura endeble y raquítica, materia prima de todas las opresiones; el desheredado de la ley, el desposeído de todos los derechos; eternamente al servicio de un amo duro e inexorable".¹³

Breve en verdad es el análisis de tales épocas, ya que adentrarnos en cada una de ellas nos desviaría del aspecto central materia de estudio y que lo es, Los Bienes Muebles de Propiedad Federal, pero el estudio aislado como hasta el momento lo hemos identificado, no es sencillo ya que en todo momento tendremos que hacer la distinción, en relación con los bienes inmuebles.

Es así como de las difíciles etapas en que se representa la historia Patria, las apreciaciones y distinciones entre los bienes propiedad de la Nación, han ido en plena evolución y ésto realmente debemos reconocerlo.

1.7. Epoca Actual

El crecimiento y complejidad alcanzado entre los años de 1935 y 1947 por los sectores central y paraestatal, genera la necesidad de contar con mecanismos mas adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. Para el sector central, mediante la Ley de Secretarías de 1947, se establece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con el propósito de centralizar los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; la celebración de contratos de obras de construcción que se realizaron por cuenta del Gobierno Federal; la vigilancia de la ejecución de los mismos; y en la intervención de las adquisiciones de toda clase.

Por lo que respecta al control del sector paraestatal, se promulga la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Parti-

¹³ Rojina Villegas Rafael. *Derecho Civil Mexicano, Bienes Derechos Reales y Posesión*, Ed. Porrúa. Pag. 388.

cipación Estatal, en la cual se establece que dichas instituciones quedaban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para garantizar el cumplimiento de esta Ley, por decreto del 27 de enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la responsabilidad de ejercer las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes; control financiero y administrativo del sector paraestatal; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

El 27 de diciembre de 1965 se aprueba una nueva Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que modifica sustancialmente las disposiciones de la Ley de 1947.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por disposiciones posteriores y que en su momento iremos analizando, la intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, quedó a cargo de la Secretaría de Comercio.

Posteriormente dichas funciones normativas las tuvo a su cargo la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto; al extinguirse dicha Secretaría (21-II-92), sus funciones en materia de bienes muebles e inmuebles, pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes en la actualidad desempeñan tal actividad.

Con lo asentado hasta este punto, podemos concluir nuestro capítulo de antecedentes, mismo que habrá de servirnos como marco de referencia para que en su momento, entendamos el orden que a partir de este momento debemos seguir para el estudio y desarrollo de nuestro trabajo de investigación.

CAPITULO II

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

El patrimonio surge estrictamente de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública; sin embargo, existe una gran falta de normatividad al respecto y creemos que en cierta medida se debe a que los responsables de la administración de los recursos materiales y económicos, no valoran la importancia que el Patrimonio representa, así como de los beneficios o perjuicios que su buena o mala administración puede representar a la Hacienda.

Como es bien sabido, la acumulación de bienes y dinero constituye en sí misma, el patrimonio de las personas, y de acuerdo a quien le pertenezca éste, ya sean personas o instituciones (entendiéndose por éstas a las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal), la aplicación jurídica para el caso concreto habrá de variar; sin embargo tenemos que reconocer la interrelación que guarda la legislación vigente, tanto para el sector público, así como para el privado.

“El hombre valiéndose siempre de su ingenio y de los medios que la naturaleza le proporciona, ha buscado encontrar la satisfacción de todas y cada una de sus necesidades; ésta siempre ha sido una preocupación para todos los hombres, desde sus orígenes hasta nuestros días, mismas que continuarán en el devenir de la humanidad, y que constituye la base económica de la propiedad”.¹

Como resultado de dicha búsqueda, se han creado un sinnúmero de relaciones entre los hombres, dentro de las cuales se encuentra la que da origen al Derecho de Propiedad, el cual otorga las facultades de uso, goce, disfrute y disposición de los diferentes bienes materiales.

Para el desarrollo de este tema, se toma como punto de partida o antecedente del derecho de propiedad, lo anteriormente expuesto, es decir, a los hombres les interesa la acumulación de bienes materiales, para destinarlos a diversas actividades, según sean las variedades de fines que se proponen alcanzar, tendientes siempre, a satisfacer todas y cada una de sus necesidades. Es por ello que para la correcta conceptualización de lo que se debe entender por Patrimonio, recurriremos a diversas acepciones que nos otorgan diversos autores.

¹ Rojo Villanova Antonio. *Elementos de Derecho Administrativo*; Valladolid 1930 12a. Edición, Pág. 405.

“Según García de Enterría, la evolución histórica del patrimonio puede sintetizarse en tres fases:

- a) **Caracterización Fiscal.**— Esta época arranca durante el feudalismo, donde no se distinguía el dominio público, del dominio de la Corona, y en donde los bienes patrimoniales eran los productores de rentas fiscales, tendiéndose a que los gastos públicos se cubran íntegramente con sus rendimientos.
- b) **Movimiento Desamortizador.**— Surge en el siglo XVIII, como una necesidad de poner límite a la excesiva acumulación de bienes por parte de los reyes o los gobernantes, ya que jamás los enajenaban, o cuando estaban en posesión de personas físicas, pero que tenían prohibida su venta, por el principio de inalienabilidad.
- c) **Potenciamiento actual del patrimonio.**— Una vez superadas las ideas de desamortización, se registra un crecimiento del patrimonio estatal, conceptualizando a éste, extrafiscalmente; y aparecen los bienes del Estado persiguiendo fines públicos de distinta naturaleza, que la simple obtención de ingresos”.²

Para el autor de referencia y en coincidencia con él, identificamos en los orígenes de la figura de Patrimonio como tal, inicialmente un carácter fiscal por las tareas recaudadoras del Estado, posteriormente la limitación a la propiedad excesiva de bienes por parte de los gobernantes y finalmente la apreciación actual en cuanto a los fines que deben cumplir los bienes del Estado, proporcionando satisfactores a la sociedad, a través de la Administración Pública.

2.1. CONCEPTO Y DIVERSAS ACEPCIONES

- a) “Conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciables en dinero”.³

Al citar esta definición, cabe hacer mención que la misma no establece todos los elementos que conforman la idea de Patrimonio, sin embargo, en su parte

² Sedas Ortega Cecilia, *Normatividad Jurídica del Patrimonio Público de los Gobiernos Locales*, Ed. INDETEC, 1995, Pág. 48.

³ Planiol, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, T. I, Pág. 7

final en forma adecuada indica que los derechos y obligaciones deberán ser valorizables en dinero.

- b) “Conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciables en dinero, considerado como una universalidad de derecho”.⁴

Al concepto vertido en primer término, al agregarle el sentido de universalidad, el cual es entendido como una unidad abstracta, se realiza la cohesión de todos y cada uno de los elementos que integran esta acepción. Este se haya constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines.

- c) También encontramos que para Eduardo Bustamante, el Patrimonio del Estado puede definirse:

“Como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social, o como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica”.⁵

Desglosada la definición citada encontramos que:

1. El concepto unitario de Patrimonio de Estado, permite preservar y asegurar la unidad de origen de objeto y de justificación legal y económica de la suma de elementos que los constituyen.
2. Absorbe la totalidad de bienes, derechos, recursos y valores materiales que pueden ser objeto de la Propiedad o Dominio del Estado.
3. Establece a través de la permanencia de esos factores, la separación entre la parte del patrimonio estable y el factor fiscal o móvil de la hacienda pública.

⁴ Planiol y Ripert, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*.

⁵ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo II*, Ed. Porrúa. Pág. 847.

4. Somete la estructura Patrimonial del Estado, al principio general normativo de la hacienda pública de los Estados modernos, de su destino genérico, consistente en la satisfacción de los fines generales del Estado.

Esto es, la noción patrimonio del Estado resulta a veces difícil de precisar porque comprende muchos elementos cuyo régimen jurídico es disímbo- lo y, porque se han formado materias autónomas que estudian sectores de lo que nosotros entendemos como patrimoniales, en la actividad del Estado.

Patrimonio del Estado, “Es el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos”.⁶

Para el cumplimiento de sus actividades sustantivas, el Estado, requiere de la conjunción de diversos factores, tanto materiales como económicos, los cuales cubren una función determinante y coadyuvan para el buen desempeño tanto del sector central, como del paraestatal.

El Patrimonio Nacional o Patrimonio del Estado, se compone de: Bienes de Dominio Público de la Federación y Bienes de Dominio Privado de la Federación. No debemos olvidar que los Estados, el Distrito Federal, los Municipios, tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para prestar los servicios públicos a que está obligado.

“De acuerdo a la legislación administrativa, existen varios tipos de patrimonio como lo son:

- 1) El patrimonio intransmisible.— Que comprende los recursos del subsuelo y que el estado mexicano adquirió el dominio directo con la consumación de la independencia y que el artículo 27 Constitucional define por su naturaleza y tradición histórica, como propiedad inalienable e imprescriptible de la nación.
- 2) El patrimonio de Uso.— Incluye el conjunto de bienes muebles e inmuebles que aunque siendo susceptibles de apropiación por parte de los particulares, no ha dejado de ser del dominio de la Nación.

⁶ Acosta Romero Miguel. *Teoría General de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, Quinta Edición. Méx. 1983. Pág. 567.

- 3) El patrimonio de Inversión.– Que son los recursos, bienes e inversiones de fondos públicos que el estado ha destinado o aportado a organismos descentralizados y empresas de carácter privado en las que participa y a las que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializado y otras finalidades de interés colectivo”.⁷

2.2. ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL PATRIMONIO DEL ESTADO

Partiendo del concepto de Patrimonio del Estado enunciado, distinguimos los siguientes elementos que lo conforman:

- a) El territorio y partes que lo integran
- b) Los bienes cuyo titular sea el Estado
- c) Los bienes del dominio privado del Estado
- d) Los ingresos del Estado por vías del Derecho Público y del Derecho Privado
- e) El conjunto de derechos de los que el Estado es titular.

Los elementos que convergen para la integración del Patrimonio del Estado se identifican en primer término en un lugar determinado “El territorio y partes que lo integran”, posteriormente habremos de señalar “Los bienes cuyo titular sea el Estado”, dentro de éstos, mención aparte merecen “Los bienes del dominio privado del Estado”; parte sustantiva del Patrimonio del Estado lo conforman “Los ingresos del Estado por vías del Derecho Público y del Derecho Privado”, así como “El conjunto de derechos de los que el Estado es titular”, conceptos que habremos de analizar en el apartado que a continuación se indica.

2.3. REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO

El dominio nacional o dominio del Estado es una expresión muy amplia que comprende todos los bienes corporales e incorporeales, muebles e inmuebles que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de

⁷ Sedas Ortega Cecilia, *Normatividad Jurídica del Patrimonio Público de los Gobiernos Locales*. Ed. INDETEC, 1995, Pág. 27.

Derecho Público, es decir, el Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad, pero siempre proyectándolo hacia el interés general.

a) El territorio y sus partes que lo integran

Comprende: La superficie terrestre, el subsuelo, la plataforma continental, el mar territorial, el mar patrimonial, las islas y el espacio aéreo, regulados por los artículos 27, 42 y 48 de nuestra Carta Magna.

“Artículo 42.- El Territorio Nacional comprende:

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

Como bien se identifica, no solo la corteza terrestre conforma al territorio, ya que el progreso obliga a la explotación de los recursos del suelo y el subsuelo, lo que ha llevado a considerar que el territorio no es solo la superficie, ya que sus entrañas lo conforman por igual; en consecuencia, el territorio del estado lo integran, además de la capa terrestre, el subsuelo, ciertas extensiones marítimas y el espacio aéreo dentro del cual ejerce su soberanía.

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

Esta disposición establece que esas partes del territorio serán gobernadas en forma directa por los poderes federales, salvo el caso de que cual-

quiera de los estados miembros, lo haya hecho tradicionalmente sobre alguna isla.

La zona económica exclusiva, será la consignada en el párrafo octavo del Artículo 27 constitucional:

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

El artículo 27 constitucional también regula:

1. La Propiedad Originaria
2. El Dominio Directo
3. El Dominio de las Aguas
4. El Dominio del subsuelo
5. El Régimen de los Hidrocarburos
6. El Régimen de la Energía Eléctrica
7. El Régimen de la Minería; y
8. El Régimen de la Energía Nuclear

Las aguas señaladas en este artículo, el zócalo submarino de las islas, la plataforma continental y el subsuelo, pertenecen a la nación, quien es propietaria de las riquezas que encierran. Dichos bienes y el espacio aéreo no pueden, por ningún concepto, formar parte del patrimonio de los particulares. Sin embargo, el Estado se halla facultado para otorgar concesiones. Así mismo, el Estado está facultado para imponer al derecho de propiedad, las modalidades que dicte el interés público, expropiar bienes propiedad de particulares por causa de utilidad pública y prohibir o limitar el derecho de propiedad a determinadas personas físicas y morales.

b) Los bienes cuyo titular sea el Estado:

Es decir, las acciones de sociedades anónimas, los bienes que forman parte de organismos descentralizados, o que tiene destinados a éstos, y que fundamentalmente se regulan por la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

c) Los bienes del dominio privado del Estado:

Son los bienes regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Civil.

d) Los ingresos del Estado por vías del Derecho Público y del Derecho Privado:

Los primeros son: los derechos fiscales, impuestos, productos y aprovechamientos; los segundos están constituidos por donaciones, herencias, prescripciones, etc.

e) El conjunto de derechos de los que el Estado es titular:

Integrados por: los derechos de autor, de patentes, de marcas, o la titularidad de derechos patrimoniales en el sentido cultural, como son los monumentos arqueológicos.

Como ya se definió, el patrimonio se integra por el “conjunto de bienes y obligaciones de una persona, pecuniarios o morales”... Por lo que hace al aspecto pecuniario, se desprenden dos grandes secciones: a) la parte de los bienes y b) de las obligaciones.

Así tenemos que al conjunto de bienes de una persona se le designa con el nombre de patrimonio activo y al conjunto de obligaciones, como patrimonio pasivo, y si valuamos los elementos pecuniarios que forman cada parte del patrimonio y después se realiza una simple operación aritmética de resta del patrimonio pasivo, con relación al monto o importe del patrimonio activo, se obtiene el patrimonio líquido.

Ahora bien, los recursos humanos, que es la fuerza operativa con que el Estado cumple con sus funciones sustantivas, no están considerados como parte integral de su patrimonio, y sin éstos, las tareas al Estado encomendadas no podrían realizarse en el tiempo y forma que a él le conviene; por lo tanto y en virtud de que los recursos humanos al servicio del Estado, le cuestan, por los salarios que ellos devengan, desde mi punto de vista, estos deberían ser considerados como uno más de sus elementos que lo integran.

2.4. LA PROPIEDAD

Como es del dominio público, el derecho real se entiende como el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa sobre un bien o cosa, lo que le permite su aprovechamiento; tal derecho conlleva al análisis, estudio y entendimiento de la figura jurídica que pretendemos definir.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROPIEDAD

El derecho de propiedad, es el derecho real por excelencia, ya que en él se originan los otros derechos que autorizan a actuar sobre las cosas, ya que todos ellos suponen la existencia previa de la propiedad para desarrollarse. El derecho de propiedad otorga a su titular el *ius utendi* o derecho de usar el bien, el *ius fruendi*, el derecho de disponer sus frutos y el *ius abutendi*, el derecho de disponer del objeto.

El derecho romano reglamentó la propiedad privada, otorgándole facultades muy amplias al propietario y en atención al interés social, estableció limitaciones a esas facultades; lo que habremos de analizar como a continuación se indica.

“La propiedad es la señoría más general en acto o potencia sobre la cosa. La propiedad entraña un poder tan amplio que no es posible reducir a un cuadro la serie de facultades que encierra; derecho de usar, de disfrutar, de enajenar, de reivindicar, etc. En principio la cosa se somete entera y exclusivamente al dueño, y éste puede traerla, sin cortapisa alguna, a toda clase de destinaciones, dentro de un mundo económico-social que se encuentra siempre en incesante camino.

Todo lo que está en el ámbito de la antigua familia, así las personas como las cosas, se somete a un poder soberano el *mancipium*. Entre las cosas, las hay que tienen una especial significación e importancia para el grupo familiar, cumplidor de fines que sobrepasan a los de simple razón doméstica; el fundo, los esclavos, los animales de tiro y carga. Estas cosas pertenecen a la familia y constituyen, en cierta manera, un patrimonio inalienable.

La familia se vincula por la herencia a una continuidad, la fórmula hereditaria romana hace posible la marcha continua de la familia.

Junto a la *Res Mancipi*, figuran la *Res Nec Mancipi*. Los caracteres de la propiedad romana, consonantes con la función política de la señoría sobre el Fundo, son los siguientes:

1.– El Fondo romano tiene confines santos, como los muros de la ciudad, los confines son señalados con el ceremonial solemne y sagrado de la limitatio.

2.– La propiedad es ilimitada en el sentido de absoluta y exclusiva. Está sometida al propietario bajo todos los aspectos, y no admite influencia alguna proveniente del exterior.

3.– La propiedad romana tiene virtud absorbente, todo lo que esta en el fundo o se incorpora al fundo, tesoros, plantas, semillas, aluviones, etc., pertenece al propietario del mismo.

4.– El fundo romano es inmune, esto es, libre de cualquier impuesto o carga fiscal.

5.– La propiedad romana es perpetua. No se puede constituir un derecho de propiedad Ad Tempus, en términos de establecer que pasada cierta fecha, retorne Ipso Iure al enajenante, según el concepto de la enajenación real.”⁸

La propiedad romana en sus orígenes, la identificamos sin limitación alguna, ya que el dueño de la cosa o bien, puede disponer libremente de ella ilimitadamente por el tiempo que éste la detente, es decir, la consideró como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo para usar disfrutar y disponer de una cosa.

FORMAS DE PROPIEDAD

Derivadas todas ellas del Derecho Romano, nos permiten distinguir el origen y antecedente de las formas de adquisición de la propiedad.

1).– **Dominium Ex Iure Quiritium**, expresa la soberanía del paterfamilias sobre las cosas pertenecientes al grupo de la familia, durante algún tiempo la única forma de propiedad conocida por el derecho civil era de éste tipo, con las siguientes formas:

- A) El sujeto ha de ser ciudadano romano
- B) El objeto puede ser una cosa mueble como inmueble
- C) La adquisición debe llevarse a cabo mediante un modo civil.
- D) La tutela procesal se realiza por la rei vindicatio.

⁸ Iglesias Redondo, Juan *Derecho Romano Historia e Instituciones*, Undécima Edición. Ed. Ariel, S. A. Barcelona Pág. 227 - 229

II).— **In bonis habere**, la adquisición de la propiedad se hace depender del cumplimiento de un acto solemne, una *res mancipi* solo puede enajenarse, mediante *mancipatio* o *in iure cessio*. En otro caso, el adquirente no se hace *dominus ex iure quiritium*. La rigidez de semejante principio civil, muy contrario a las perentorias exigencias del tráfico comercial, fue salvada por el derecho honorario. En efecto, el pretor otorga su protección a quienes, por no haber observado las formalidades civiles, son meros poseedores de la cosa. Frente a la acción que puede intentar el transmitente *dominus* a todos los efectos para recobrar la cosa, se concede al poseedor la *exceptio rei venditae et traditae*.

En general la *actio publiciana* se da al poseedor *ad usucapionem* que ha perdido la posesión de la cosa, y no solo frente al *dominus*, sino también frente a cualquier otra persona, se concede incluso al poseedor *usucapiente* que adquiere la cosa de quien no es dueño. La *actio publiciana* puede ser ejercitada por el mismo propietario civil, en lugar de la *rei vindicatio*, por verdad lo corriente es que recurra a ella, librándose así de esa pesada carga que es la prueba de la propiedad.

La *actio publiciana* surgió en relación con la compra-venta, pero se extendió sucesivamente a toda suerte de adquisiciones *ex iusta causa*-donación, constitución de dote, etc., en las que por defectos de forma o de título en el enajenante no se alcanza inmediatamente la condición de *dominus*. En los casos en que el adquirente se halla asistido por la *Actio Publiciana* y por la *exceptio reivenditae et traditae*, goza de una facultad de disposición perpetua y exclusiva. En la época posclásica el *dominium ex iure quiritium*, no está ya ligado a los modos de adquisición del viejo derecho civil, —*Mancipatio et in iure cessio*—, y el *in bonis habere* se concibe como *dominium*.

III).— **Propiedad Provincial**. Los fundos situados en *provinciali* solo pertenecen en propiedad soberana al pueblo romano o al emperador, según se trate, respectivamente de provincias senatoriales o imperiales. Las tierras provinciales son dejadas a los particulares en simple goce —*possessio vel ususfructus*— pagando un *stipendium* o *tributum* al Estado o al príncipe. La distinción entre fundos provinciales y fundos itálicos no tiene razón de ser desde el momento en que la *constitutio Antoniana*, del 212 D. de C., da paso al ordenamiento del Estado sobre la base territorial, y mas que nada, desde que Dioclesiano, prosiguiendo la obra de igualdad entre Italia y las provincias, somete a tributación en el año de 292 D. de C., a las tierras situadas en aquella península.

IV).– **Propiedad Peregrina.** Los peregrini no pueden ser propietarios ex iure quiritium, aunque tengan el commercium, en virtud de una norma o privilegio no les es dable adquirir derechos de dominio quiritarios. Su capacidad jurídica y civil se halla regulada, en todo caso por las reglas del ius gentium. No les compete ninguna defensa fundada sobre acción civil pero el pretor peregrino y los gobernantes de las provincias protegen la propiedad de hecho de los peregrinos mediante acciones análogas a las tutelan el dominio quiritario.

Con la constitutio Antoniana desaparece la condición jurídica de los peregrinos, en el sentido clásico del término, la propiedad, por lo mismo, se unifica también bajo ese aspecto.

LIMITACIONES LEGALES DE LA PROPIEDAD

Sobresale por su importancia, las que se derivan por la convivencia que se da entre propietarios de predios vecinos.

Relaciones de vecindad, tenemos las siguientes:

- a) Las XII tablas establecen en favor del dueño de un fundo el derecho a recoger el fruto que haya caído en el fundo vecino. (tab. 7, 10)
- b) El propietario del fundo que proyecte ramas de árbol al fundo vecino, podrá requerir que sea cortada esa rama, si no se accede podrá cortarla el mismo y hacerla propia.
- c) Se prohíbe que las edificaciones produzcan sombra en exceso al predio vecino.
- d) La construcción de cualquier edificio nuevo se hará a 12 pies de distancia mínimamente, del ya existente.
- e) El propietario de un sepulcro que no tiene acceso por el fundo del vecino tiene el derecho de exigir una servidumbre de paso, dejando a salvo la equitativa indemnización.
- f) El propietario de un fundo deberá permitir el humo y otras emanaciones hasta cierto límite, del fundo vecino.
- g) Las aguas deberán correr por todos los fundos naturalmente, según la configuración del suelo y del subsuelo.”⁹

⁹ Ibid . Pág. 231 - 237.

Tanto las formas de adquirir la propiedad, así como las limitaciones legales a la misma, por el devenir del tiempo, han sido analizadas por los estudiosos del Derecho, coincidiendo con las premisas emanadas del Derecho Romano, ya que en ellas se sustentan los orígenes y evolución de la institución jurídica de la propiedad.

MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD

“Son los hechos jurídicos que la ley declara idóneos para que aquella entre como señoría general que es, en la esfera de disposición de los sujetos particulares. La adquisición originaria se cumplía sin que medie relación con un antecesor jurídico, como ocurre con la ocupación de una cosa sin dueño. Derivativa por lo contrario, la adquisición arranca de un acto de disposición del precedente titular, cual sucede en la tradición. Todo esto significa que los clásicos no contemplan la *trascriptio iuris*, sino la *trascriptio rei*. Ciertamente Gayo habla tan solo de una transmisión de la cosa —*transfere transire*— y no del derecho que recae sobre la misma, y hay buen fundamento en pensar que han sido los bizantinos quienes han visto en la transmisión de la cosa la transmisión del derecho”.

MODOS ORIGINARIOS

I) **Ocupación.**— Adquisición de la propiedad mediante la toma de posesión de una cosa que no tiene dueño.

II) **Adquisición del Tesoro.**— El tesoro es una cierta cantidad depositada de la que no existe memoria de quien pudo ser su propietario, de tal forma que ya no tiene dueño.

III) **Accesión.**— Hay accesión cuando una cosa se adhiere a otra, por obra natural o artificial para integrarse ambas en un solo cuerpo.

IV) **Especificación.**— Con este nombre se designa la transformación de una materia prima en una cosa nueva.

V) **Confusión y Conmixción.**— Tiene lugar, respectivamente, cuando se mezclan líquidos o sólidos, de igual o de distinto género sin que haya incorporación de una cosa a otra, ni se elabore una nueva especificación.

VI) **Adquisición de Frutos.**— El fruto no tiene existencia propia mientras no se desprende de la cosa matriz, al desprenderse, es considerado, en el mundo jurídico, como objeto independiente y su propiedad puede correspon-

der al dueño de la cosa fructífera o bien al titular de un derecho real o de un derecho personal.

VII) **Adjudicatio**.— Consiste en la adquisición de la propiedad por pronunciamiento que hace el juez en los juicios divisorios.

VIII) **Litis A Estimatio**.— En el proceso clásico, el juez no condena al demandado a dar el objeto por el que se litiga, sino a pagar, previa estimación de lo que importa su valor en dinero.

Las formas enunciadas de adquisición de la propiedad, se dan sin la colaboración de un anterior propietario, es decir, la propiedad en si, surge por la apropiación del bien en cuestión.

MODOS DERIVATIVOS

I) **Mancipatio**.— Se denomina al negocio de enajenación de las res mancipi cumplido en la forma solemne del *gestum per aes et libram*. La mancipatio en los primeros tiempos es una compraventa real, que se sustancia en el cambio inmediato de la cosa y el precio.

II) **In Iure Cessio**.— Institución ya conocida en el régimen de las XII tablas, pero posterior a la mancipatio, es la *in iure cessio*. Consiste en un proceso aparente de reivindicación en el que solo toman parte *cives romani* y se aplica a la constitución o extinción de derechos de señorío sobre personas o cosas mancipi o *nec mancipi*.

III) **Traditio**.— Significa entrega, la entrega de la cosa es el modo más antiguo y natural de enajenación de *res nec mancipi*.

IV) **Usucapio**.— Es la adquisición del dominio por la posesión continuada de una cosa durante un cierto tiempo. En las épocas antigua y clásica, ésta institución responde a la necesidad de convertir en propietario a quien no es tal, sea porque el transmitente carece de derecho, sea porque no se ha observado la forma requerida para la transmisión.”¹⁰

En contraposición al modo originario para adquirir la propiedad, surgen los modos derivativos, en los que invariablemente se necesita la colaboración de un anterior propietario.

¹⁰ Ibid, Pág. 240 - 263.

PROTECCION DE LA PROPIEDAD

Son los procedimientos judiciales y extrajudiciales que protegen la propiedad:

I) **Rei Vindicatio**.– Es la acción que ampara al propietario civil, contra el tercero que posee ilícitamente, y tiende a que se reconozca su propiedad, y en consecuencia se le restituya la cosa.

II) **Actio Negatoria**.– O negativa, se concede al propietario para oponerse a quien arroga un derecho de servidumbre o de usufructo sobre su cosa, en términos de lograr la declaración de inexistencia de semejantes gravámenes. El propietario debe suministrar la prueba de propiedad, mientras corre a cargo del adversario demostrar el derecho negado por aquel.

III) **Cautio Damni Infecti**.– Es la promesa estipulatoria de resarcir los daños que amenazan a una finca, sea por el mal estado de la finca contigua, sea por obras que el vecino haga en su suelo, o legítimamente como titular de una servidumbre en el suelo ajeno.

IV) **Operis Novi Nunciatio**.– Quien se crea perjudicado por una obra nueva ya comenzada, pero no concluida, puede pedir por sí o por un representante la nunciatio de ella, sobre el propio lugar y sin recurrir al magistrado. Tal acto tiende a impedir la prosecución de la obra, quedando a salvo, la ulterior decisión judicial.

V) **Interdictum Quod Vi Aut Clam**.– Remedio semejante a la operis novi nunciatio, es este procedimiento por el cual el propietario, el poseedor, el titular de un derecho real sobre cosa ajena, o bien el de un derecho personal, puede pedir la demolición de la obra hecha clandestinamente o contra lo que él prohibió.”¹¹

Como podemos apreciar, en los orígenes del derecho romano, se identifican formas que hoy día, con las adecuaciones a nuestro tiempo, dan sustento a las formas de protección de la propiedad.

2.4.1. CONCEPTO DE PROPIEDAD

“El derecho de propiedad es un derecho subjetivo que faculta a su titular, el propietario, para aprovechar la relación económica que tiene con sus bienes en la medida que le permite la ley.

¹¹ Ibid Pág. 269 - 275.

Se trata, pues, de una relación jurídica entre una persona y una cosa. El contenido de esta relación, que es muy diverso y amplio, depende del objeto de la propiedad. Así, resulta que las facultades de que es titular el propietario son distintas en la propiedad intelectual o industrial, por un lado, y las que tiene atribuidas el propietario de un automóvil o de una finca, por el otro, en todo caso, el derecho de propiedad, en general, se configura como la suma de facultades que tiene una persona sobre una cosa o bien y que le permiten beneficiarse de la misma en toda la medida que el ordenamiento legal autoriza.

La protección legal que se otorga al propietario frente a cualquiera se articula en la llamada acción reivindicatoria, acción que solo puede utilizarse por el propietario. De ahí que también pueda decirse que el derecho de propiedad es aquella relación jurídica reivindicatoria para recuperar la cosa de su propiedad”.¹²

La propiedad como institución jurídica, desde sus orígenes en el derecho romano, ha contado con acciones que protegen los bienes de la persona, en contra de terceros que ilícitamente pretendan disponer de bienes ajenos.

Es así como el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, nos aporta su punto de vista acerca de la propiedad:

“Concepto Clásico.— Propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua. En esta definición, no se hace ninguna restricción a la propiedad y así tenemos que los romanos no definieron el derecho de propiedad. Los jurisconsultos romanos sólo se dedicaron a estudiar los diversos beneficios que obtenía de sus cosas el propietario:

- a) El *jus utendi* o *usus*, que era la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pudiera rendir.
- b) El *jus fruendi* o *fructus*, que era el derecho de recoger todos los frutos de la cosa sujeta a propiedad, y
- c) El *jus abutendi* o *abusus*, que era el poder de consumir la cosa, y por extensión el beneficio de disponer de ella de una manera total y definitiva.

¹² Ribo Durán Luis. Diccionario de Derecho. Pág. 497, Bosch, Casa Editorial.

Concepto Moderno.— Propiedad es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época.”¹³

Por su parte el Maestro Rojina Villegas señala; “La propiedad se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”.¹⁴

Las cosas las puede usar su propietario en la medida que las limitaciones y modalidades a su derecho no se lo prohiban; por lo anterior, se puede concluir que la propiedad conlleva una serie de limitaciones y modalidades que la propia ley establece para su libre disposición.

El Código Civil no define la propiedad, en su artículo 830 establece: “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

Concepto de Limitación.— Es la abstención, que el legislador de cierta época, impone a los titulares de derechos, a efecto de que no los ejerciten contra el interés de otros particulares o bien contra el interés general.

Concepto de Modalidad.— Es cualquier circunstancia, calidad o requisito, que en forma genérica, pueden ir unidos a la sustancia, sin modificarla, de cualquier hecho, acto jurídico o derecho.

2.4.2. LIMITACIONES A LA PROPIEDAD

El Código Civil señala limitaciones al derecho de propiedad, unas en beneficio de los particulares, otras de la colectividad en general.

Los artículos 839, 845, 846, 847, 849, 851 y 853 establecen limitaciones a la propiedad en beneficio de los particulares:

Art. 839.— “En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño a este predio”.

¹³ Gutiérrez y González) Ernesto, *El patrimonio*, Edit. Porrúa. Pág. 234 y 246.

¹⁴ Rojina Villegas Rafael. *Derecho Civil Mexicano, Bienes Derechos Reales y Posesión*. Ed. Porrúa, Pág. 289.

Este artículo encuentra su antecedente en el artículo 909 del Código Civil Alemán, pues el Código Civil de 1884 al que derogó el Código vigente de 1928, no contenía disposición alguna que dijera algo semejante y que ayudara a resolver el problema de daños que se causan en México con las construcciones de los modernos edificios, siendo más amplio el texto contemplado en el artículo 839, que su antecedente el 909 alemán, ya que éste sólo prevé el caso de excavaciones, en tanto que el enunciado hace referencia a excavaciones o construcciones.

Art. 845.—“Nadie puede construir cerca de una pared ajena o de copropiedad, fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, ni instalar depósitos de materias corrosivas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que pueden ser peligrosos o nocivos, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos, o sin construir las obras de resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mismos reglamentos o a falta de ellos, a lo que se determine por juicio pericial”.

Este artículo funciona ya como una limitación a la propiedad tal y cual es su naturaleza, y no como una servidumbre que la consideró el Código de 1884, ya que para que se dé ésta, se precisa la existencia de dos predios de diverso dueño, y en donde uno se califica de dominante y el otro de sirviente, y si no hay esos dos predios no puede hablarse de servidumbre, para el caso que nos ocupa, se entiende que la limitación es tanto para uno como para otro predio colindantes.

Art. 846.—“Nadie puede plantar árboles cerca de una heredad ajena, sino a la distancia de dos metros de la línea divisoria, si la plantación se hace de árboles grandes, y de un metro, si la plantación se hace de arbustos o árboles pequeños”.

En caso de que el propietario no observe esta limitación, entonces la ley en vista de este hecho ilícito, le confiere al propietario vecino que se ve dañado, el derecho que se establece en el artículo siguiente:

Art. 847.—“El propietario puede pedir que se arranquen los árboles plantados a menor distancia de su predio de la señalada en el artículo que precede, y hasta cuando sea mayor, si es evidente el daño que los árboles le causan”.

De tal precepto, no será necesario abundar, ya que su contenido se explica por sí mismo.

Art. 849.—“El dueño de una pared que no sea de copropiedad, contigua a finca ajena, puede abrir en ella ventanas o huecos para recibir luces a una altura tal que la parte inferior de la ventana diste del suelo de la vivienda a que dé luz tres metros a lo menos, y en todo caso con reja de hierro remetida en la pared y con red de alambre, cuyas mallas sean de tres centímetros a lo sumo”.

En relación con el precepto legal citado, encontramos el siguiente:

Art. 851.—“No se pueden tener ventanas, para asomarse, ni balcones u otros voladizos semejantes, sobre la propiedad del vecino, prolongándose mas allá del límite que separa las heredades. Tampoco pueden tenerse vistas de costado u oblicuas sobre la misma propiedad, si no hay un metro de distancia”.

Esta limitación en la práctica es letra muerta, pues a cada paso en la Ciudad de México, se ve que se han hecho voladizos, y vistas de costado u oblicuas.

Art. 853.—“El propietario de un edificio está obligado a construir sus tejados y azoteas de tal manera que las aguas pluviales no caigan sobre el suelo o edificio vecino”.

Esta norma es suficientemente clara, por lo que no se necesita de explicación alguna para su comprensión.

Por otra parte tenemos que los artículos 834, 840, y 843 establecen las limitaciones a la propiedad en beneficio de la sociedad.

Art. 834.—“Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización del C. Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes”.

A través de este artículo se determina una limitación a la propiedad, pues teniendo una persona ese derecho real, no puede disponer libremente de la cosa, y se le afecta uno de los aspectos que la tesis clásica de la propiedad considera intocable, el derecho a enajenar y disponer de los bienes que se tienen en propiedad, en la forma que mejor le acomode al propietario.

Art. 840.—“ No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario”.

Por lo asentado en dicho precepto, se entiende que si se hace uso de un derecho para un fin racional que está protegido, y con ese ejercicio se causa un daño, entonces el que lo produce no será responsable por una causa ilícita; podrá serlo si usándolo para su fin racional, no toma las medidas precautorias que le impone la ley, como ya se vio en el caso del artículo 839.

Art. 843.—“Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas, fuertes, fortalezas y edificios públicos sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia”.

El fundamento en que descansa esta limitación, es fácil de entender, ya que permitiría a quienes hicieran esas edificaciones o plantaciones a su arbitrio cerca de plazas, fuertes, fortalezas y edificios públicos, espiar los movimientos de personal o tropas, con el consiguiente peligro para la seguridad del país.

2.4.3. MODALIDADES DE LA PROPIEDAD

Las únicas modalidades que existen son:

- a) Propiedad sujeta a condición
- b) Propiedad sujeta a plazo

Condición.— Acontecimiento futuro de realización incierta, del cual depende la eficacia o la extinción de derechos y obligaciones.

Plazo.— Acontecimiento futuro de realización cierta, del cual depende la eficacia o la resolución de derechos y obligaciones.

a) Propiedad sujeta a condición

Una vez señalado el concepto de lo que debemos entender por condición, cuando una propiedad se transmite sujeta a una condición, se está en presencia de la llamada propiedad resoluble, pues si sucede el hecho a que está sujeta su eficacia, se resolverá.

b) Propiedad sujeta a plazo

Cuando el plazo se aplica al derecho de propiedad, resulta una propiedad temporal, pudiendo establecerse al respecto, que la propiedad que tiene una persona sólo durante cierto tiempo, en virtud de haberse estipulado así en el título de adquisición de su derecho, y permitirlo la ley. Este tipo de propiedad es excepcional, y solo es posible su existencia cuando la autoriza la ley, ya que los particulares no la pueden establecer al amparo del principio de la autonomía de la voluntad y la libre disposición de sus bienes; el Código Civil vigente la suprimió en forma expresa, ya que se consideró a ésta, como una institución que entorpecía la circulación de la riqueza.

2.5. LA POSESION

La posesión es una de las figuras jurídicas más difíciles de estudiar, ya que la institución ha sido objeto de múltiples interpretaciones desde los romanos hasta nuestros días; aún así, es de primordial importancia para nuestro estudio, el distinguir los antecedentes de la posesión y su conformación en la actualidad.

EVOLUCION HISTORICA DE LA POSESION

“Conocer como nació el concepto de posesión aclara muchos conceptos. Gastón May lo explica así: un derecho, cualquiera que sea consiste en la posibilidad legal de usar ciertas facultades. El hecho de usarlas, no es el derecho, sino el ejercicio del derecho. Es este hecho lo que se llama posesión. El individuo que usa del derecho, está en posesión de este derecho. La posesión no es, entonces, sino un puro hecho”.¹⁵

La idea presentada nos da de entrada, una aproximación directa para el entendimiento de esta figura jurídica, es decir, el uso en sí mismo de un bien, no nos convierte en poseedores de éste, lo que califica a la posesión es el ejercicio del derecho.

“Entre posesión y propiedad media la diferencia que corre entre el hecho y el derecho. La ley trata de meter la propiedad dentro de precisos contornos jurídicos, más la propiedad no empieza ni acaba en éstos. Por vía jurídica discurren la propiedad y su defensa, por vía anormal la posesión y su tutela, sin embargo, la posesión no es más que un complemento extrajurídico de la propiedad.

Así se explica lo que nos dice Papiniano, la posesión que adquiere el esclavo tenido en usufructo, va al usufructuario. Grande es el acercamiento entre propiedad y posesión. La propiedad es la posesión dotada de garantía jurídica, y ciertos casos de possessio, como el in bonis habere, se hacen formas de propiedad. La posesión produce efectos jurídicos:

1. La posesión lleva a la adquisición de la propiedad, como ocurre en los casos de ocupación, usucapion y tradición.
2. La posesión juega un papel muy importante en los procesos reivindicatorios. En tales procesos, el que reivindica, el que no tiene la posesión está obligado a suministrar la prueba de su derecho.
3. El poseedor se encuentra protegido contra ataques de terceros que impliquen perturbación de la paz posesoria.

USUS Y POSSESSIO

El concepto de usus, más amplio que el de possessio, al que precede, significa originariamente ejercicio de hecho de un poder sobre una cosa o sobre

¹⁵ Arce y Cervantes José, De los Bienes, Ed. Porrúa. Pág. 41.

una persona que obedece a la ley de otra manus. El usus de las XII tablas se muestra escindido, durante la época clásica, en *possidere* y *uti*: *possidere* se refiere a las cosas corporales; *uti*, al ejercicio de los derechos. En el último período del derecho romano, *usus* y *possessio* vuelven a encontrarse, la *possessio* alcanza tanto a *corpora* como a *iura*. La nueva noción de *possessio* es tan amplia como lo fuera la vieja noción de *usus*. Y admitida ahora la posesión de los derechos, posible es otra vez la usucapión de las servidumbres.

ESPECIES DE POSESION

El término *possessio*, aun implicando siempre una noción unitaria —señoría de hecho sobre una cosa, independientemente de ser o no propietario— adquiere varios significados; y así es como el derecho romano conoció diversos tipos de posesión:

1.— **Possessio**, sin aditamento alguno, es la posesión caracterizada por la tenencia de la cosa —*corpus*— y la intención de disponer de ella con exclusión de los demás. El efecto saliente de esta posesión es la protección interdictal. Por donde le viene el nombre que le han dado los modernos.

2.— **Possessio ad Interdicta**, toda *possessio* es amparada por el pretor y solo tiene relativa importancia el que sea iusta o iniusta. *Possessio iusta* es la no adquirida con violencia. *Possessio iniusta*, es la que adolece de tales defectos.

3.— **Possessio Civilis**. En el ámbito del *ius civile*, la distinción entre *possessio iusta* e *iniusta* tiene gran importancia. Moviéndose en tal ámbito, la jurisprudencia clásica construye la teoría de la posesión con miras a la adquisición de la propiedad, y no desde el punto de vista de la defensa interdictal. La esfera de la *possessio iusta* se amplía, al ampliarse los requisitos exigidos para la usucapión. La *possessio civilis* es defendida, aparte de los interdictos, con la *actio publiciana*, que compete al poseedor.

4.— **Possessio Naturalis**. No es *possessio*, en la construcción civilística, lo que no lleva al derecho: la *possessio naturalis*, la detentación, el simple estar en la cosa, fuera de la noción de *possessio*, sin oposición alguna queda la detentación: *detinere*, *tenere rem.*, *possidere corpore*, *possessio corporalis*, *esse in possessionem*, *morari in fundo*, *esse in fundo*.

5.— **La Posesión del Precarista, del Acreedor Pignoraticio y del Secuestratario**. En la época clásica, la *possessio* es una señoría o dominación

de hecho que importa la tenencia de la cosa con ánimo de disponer de ella de modo exclusivo e independiente, esto es, sin limitación de ninguna suerte. Señoría o dominación de hecho, protegida por los interdictos y enderezada normalmente a la adquisición de la propiedad por usucapión.

Son possessores:

1. El propietario que posee.
2. El que posee en la creencia de que es propietario.
3. El que se apodera ilícitamente de la cosa, como ocurre con el ladrón.
4. El precarista.
5. El acreedor pignoraticio.
6. El secuestratario.
7. El concesionario del ager vectigalis.

Prototipos de poseedores son el usucapiente y el fur, que afirman la voluntad de excluir a todos los demás en orden a disponer de la cosa. Tal voluntad, tal animus possidendi no lo tienen el precarista, el acreedor pignoraticio y el secuestratario.

El poder se pierde por su falta de ejercicio. El mantenimiento del poder exige una demostración de fuerza, si se produce el ataque, es menester venir a las manos. Si no procede así, y prefiere proceder jurídicamente, mediante el recurso de la rei vindicatio pierde la posesión. La possessio del secuestratario descansa en la renuncia de los litigantes, aunque sea temporalmente, a toda pretensión, sea dominical, sea posesoria sobre la cosa cuestionada. En la época justiniana, la posesión del precarista y la del acreedor pignoraticio son ejemplos de possessio naturalis o corporalis, como la detentación del arrendatario, del depositario o del comodatario, la posesión del secuestratario no difiere de la detentación del depositario.

ADQUISICION DE LA POSESION

La possessio se adquiere corpore et animo.

1.- Possidere Corpore. La adquisición puede tener lugar por ocupación y por tradición.

A) Ocupación. En orden a los inmuebles, no solo es necesario entrar en

ellos, sino que aún es preciso realizar ciertos actos que denuncien su apropiación con carácter permanente. Se adquiere la posesión de una cosa mueble desde el momento en que queda puesta a nuestra disposición.

B) Tradición. Para adquirir la posesión de un fundo no es menester recorrerlo, sino que basta con pisar en él.

2.- *Animus Possidendi*. El *possidere corpore-corpore*, según el lenguaje moderno no es suficiente. Junto a él debe darse, en unión indisoluble, la intención de disponer de la cosa con exclusión de los demás. Para que tal ocurra, es preciso que se apropie la cosa. Dada la exigencia del *animus*, no pueden adquirir la posesión, cuando menos por sí, los infantes y los locos.

Es dable adquirir la posesión por intermediario, en cuanto sirve de instrumento inteligente para aprehender la cosa que otro quiere poseer.

Principio vigente del derecho clásico es el que no puede adquirirse por medio de extraña persona, es decir, por persona libera *quae nostrae potestati*. En el derecho justiniano se adquiere la posesión por persona libre o por procurador, si bien se exige el mandato especial o la ratificación.

La posesión se constituye por la reunión de dos elementos, *corpus*, que es el control o poder físico que la persona ejerce sobre el bien, y *animus*, que consiste en la intención o voluntad del sujeto de poseer la cosa, por lo tanto, para adquirir la posesión, es necesaria la reunión de ambos elementos.

CONSERVACION DE LA POSESION

En general se considera que no es necesaria una actuación inmediata y constante, sino que basta la posibilidad de disponer libremente de la cosa en cualquier momento. Según Gayo, se puede adquirir sin violencia la posesión de un fundo ajeno, cuando esta vacante por abandono, muerte sin sucesor o larga ausencia del dueño. El ausente que retorna carece de remedios posesorios, porque ceso la posesión al ser ocupado el fundo. Si es propietario, solo le cabe ejercitar la *rei vindicatio*. El derecho justiniano entiende, por el contrario, que el ausente conserva la posesión solo *animus*. Se conserva la posesión *animus nostrum*, cuando otro, v.gr., el arrendatario, el depositario, el comodatario o el procurador, detenta la cosa en nuestro nombre. En el derecho justiniano se conserva la posesión, solo *animus*, cuando el intermediario procede infielmente, abandonando o enajenando el fundo. Se conserva de la

misma manera cuando un tercero provoca con malignidad el abandono del fundo por parte del intermediario.”¹⁶

La posesión como ya lo indicamos, es el antecedente inmediato para adquirir la propiedad, es así que para el derecho romano, el uso del bien reviste mayor importancia que el de *possessio*, términos que los romanos analizaron indebidamente (desde mi punto de vista) por separado, ya que *usus* y *possessio* determinan la posesión; por lo tanto, podemos afirmar que para adquirir la posesión es necesario identificar dos elementos, el *corpus* y el *animus*, es decir el uso o goce del bien y la intención de detentar éste a título de propietario.

2.5.1. CONCEPTO DE POSESION

La ley valora el hecho de la posesión con independencia de la causa o fundamento del poder de dominación del poseedor sobre la cosa. La posesión puede ser consecuencia de un derecho, del de propiedad, del de usufructo, etc., pero las consecuencias jurídicas que, según la ley desencadena la posesión, no depende de la relación del hecho posesorio respecto al otro derecho, sino de la existencia de la posesión como hecho. En algunos casos, y porque es justo, la ley atribuye las consecuencias jurídicas previstas para el hecho de la posesión a situaciones de hecho en las que no aparece el poseedor con el señorío efectivo sobre la cosa posesión.

El artículo 790 del Código Civil determina: “Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él”.

De tal precepto se infiere que la posesión es el poder de hecho ejercido por una persona sobre una cosa.

Por su parte el artículo 793 dispone:

“Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste, en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor”.

¹⁶ Iglesias Redondo Juan. *Derecho Romano. Historia e Instituciones*. Undécima Edición. Ed. Ariel, S.A. Barcelona. Pág. 280-287.

Del análisis de tal precepto se observa que no todos los casos de tenencia implican posesión, es decir, si alguien por mandato o instrucción del propietario detenta algún bien, este último lo hace en representación, por lo que no se le considera poseedor.

José Arce y Cervantes, afirma que la posesión “Es el ejercicio de un derecho, independientemente de que ese derecho pertenezca, a quien lo ejercita como propio”.¹⁷

Identificamos en esta definición que un sujeto puede ejercer un derecho que le corresponda, pero aún no teniéndolo, puede ejercitarlo como si le correspondiera.

“Héctor La Faille explica la importancia que tuvo la posesión; En épocas primitivas, cuando la figura jurídica de la propiedad no estaba perfilada todavía, la ocupación de las tierras que dejaron de ser comunes o la tenencia de las cosas muebles, era defendida por cada cual contra los ataques, repeliendo la fuerza con la fuerza. La defensa privada y la actitud de recuperar lo que había sido materia de sustracción o despojo, merecieron paulatinamente el amparo social y surgió así, la posesión con los medios legales tendientes a protegerla.

De lo asentado por el autor de referencia, se desprende que los pueblos nómadas que llegaban a lugares en donde ya habían establecidos otros pobladores, los atacaban, y si triunfaban los pobladores originarios, confirmaban su posesión, pero si no, eran sustituidos en la tenencia de las cosas; con el paso del tiempo y al ir convirtiéndose en sedentarios los pueblos, dieron mayor firmeza a esas posesiones, protegiéndolas de ataques de propios y extraños. Es así como los gobernantes comienzan a extender títulos de propiedad a sus gobernados y crean para mayor seguridad y conocimiento público, los registros públicos de esos títulos.

DEFINICION ETIMOLOGICA DE POSESION

La tenemos distinguida en dos vocablos; el primero:

- a) Viene de “possidere”, el cual se forma de “sedere”, sentarse y “por” prefijo de refuerzo; por lo mismo, posesión significa “hallarse establecido”.

¹⁷ Arce y Cervantes José, *De los Bienes*, Ed. Porrúa. Pág. 42

- b) Se origina con el vocablo “posse”, que significa “poder” con lo cual se significa un señorío.

Toda vez que no se contraponen ambos vocablos, se puede considerar que uno u otro, o los dos, dan el sentido original de la palabra.

“TEORIA DE FEDERICO CARLOS DE SAVIGNY SOBRE LA POSESION

De acuerdo con el pensar de Savigny, para que se pueda dar la posesión, necesita la presencia de dos elementos a saber:

1. El Corpus y 2. El Animus

1. El Corpus, se entiende en esta tesis como el conjunto de hechos o actos materiales de uso, goce o transformación que una persona ejerce y realiza sobre una cosa.
2. El Animus, es el principal elemento de la posesión; de naturaleza psicológica que consiste en la intención de conducirse como propietario a Título de dominio, al ejercitar actos materiales de detentación de la cosa.

TEORIA DE RODOLFO VON IHERING SOBRE LA POSESION

Este autor difiere en gran medida, de la tesis de Savigny, proponiendo una serie de teorías, unas llamadas relativas y las otras absolutas, las cuales protegen a la posesión:

a) Teorías que llama relativas porque:

“.....investigan el fundamento de su protección, no en la posesión misma, sino en consideraciones, instituciones y preceptos jurídicos extraños a ella; no es protegida sino para dar a otros la plenitud de su derecho; por si misma la posesión no puede concebirse....”

b) Teorías que llama absolutas, ya que por el contrario

“... tratan de concebir la posesión considerándola en sí misma y por ella misma. La posesión no debe su protección y su importancia a considera-

ciones y puntos de vista que le sean extraños, sino que por sí misma es por lo que pretende ser reconocida jurídicamente, y el derecho no puede negarle este reconocimiento...”¹⁸

Considera Ihering que la tesis de Savigny es falsa, pues si bien es cierto que la voluntad del poseedor si tiene intervención en la materia posesoria, esa voluntad no tiene el carácter preponderante que se le asigna en la tesis subjetiva; igualmente señala que la voluntad existe como un elemento de la posesión, pero que va implícito en el Corpus, así tenemos que el que disfruta de una cosa, es porque tiene el Corpus, pero ese Corpus supone ya, necesariamente la voluntad de poseer.

Es así como Ihering afirma que, cuando las dos condiciones que, en general se requieren para la existencia de la posesión, esto es, el Corpus y el Animus concurren, se tiene siempre posesión, a menos que una disposición legal no prescriba excepcionalmente, que sólo hay simple tenencia.

Si bien tanto Savigny como Ihering reconocen en el Corpus y el Animus, la expresión total de la posesión, podemos concluir que ambas teorías se complementan y nos acercan al entendimiento jurídico de la posesión.

2.5.2. CARACTERISTICAS DE LA POSESION

Cuando una persona tiene una cosa o un derecho, y ejerce sobre ella o él un poder de hecho, sin que haya obstáculo legal alguno, se realiza lo que la ley considera como posesión.

Para que un poseedor, llegado el momento, se pueda convertir en propietario de la cosa que posee, es necesario que su posesión cumpla con los siguientes requisitos: (Art. 1151 Código Civil)

- a) Debe ser pacífica.
- b) Continua.
- c) Pública.
- d) A título de dueño.
- e) Por el tiempo que marca la ley.

Dentro del Código Civil, dichas cualidades están contempladas en los artículos 823 a 826:

¹⁸ Gutiérrez y González Ernesto. *El patrimonio*, Ed. Porrúa, Pág. 535-551

Art. 823.—“Posesión pacífica es la que se adquiere sin violencia”

Art. 824.—“Posesión continúa, es la que no se ha interrumpido por alguno de los medios enumerados en el capítulo V, título VII, de este libro”.

Art. 825.—“Posesión Pública es la que se disfruta de manera que pueda ser conocida de todos. También lo es la que está inscrita en el Registro de la Propiedad”.

Art. 826.—“Solo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción”.

2.5.3. PROTECCION JURIDICA DE LA POSESION

Ningún habitante permanente o transitorio de la República (hombre o mujer, menor o adulto, nacional o extranjero, individuo o persona jurídica o moral), puede ser privado de la vida, libertad, de la propiedad o posesiones, sin que necesariamente se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Que haya juicio.
- b) Que el juicio se siga ante un tribunal ya existente.
- c) Que se cumpla estrictamente con el procedimiento.
- d) Que todo lo anterior se encuentre previsto en leyes vigentes.

Es regla general, propia de la forma de gobierno que tiene México, que la autoridad (Poder Público) solo pueda hacer lo que la ley le autorice.

Garantías constitucionales de la posesión:

En el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, se menciona que:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan la formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

El artículo 14 no sólo reconoce y establece un conjunto de derechos, sino que por su generalidad es también base y garantía para hacer efectivos,

por medio del juicio de amparo, todos los que la Constitución otorga; por lo tanto, es preciso consignar que:

Una ley tiene efectos retroactivos cuando se aplica a situaciones, hechos o actos que tuvieron lugar con anterioridad al momento en que entre en vigor la retroactividad, se prohíbe cuando perjudica, es decir, viola o lesiona los derechos de una persona, por lo que a la inversa, si la beneficia, puede aplicarse.

Por su parte el artículo 16 del mismo texto Constitucional, en su primer párrafo establece:

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

La garantía consignada en esta primera parte del referido artículo, así como las que establece el artículo 14, son la base sobre la que descansa el procedimiento judicial, protector de los derechos del hombre (juicio de amparo). Es absoluta la prohibición de ocasionar molestias a las personas, a sus familias, papeles o posesiones, si no es con una orden escrita fundada y motivada en una disposición legal y expedida por una autoridad que de acuerdo con una ley en vigor, tenga facultades expresas para realizar esos actos.

“El sistema jurídico en el Derecho Administrativo respecto del patrimonio, se debe actualizar con el auxilio de otras disciplinas, una clasificación del patrimonio y sus elementos integrantes, replanteando la composición de los recursos puede ser un paso importante para su conservación y fomento. La falta de sistematización en la clasificación de los recursos puede provocar su desperdicio...”¹⁹

No pocos son los estudiosos del derecho quienes se han preocupado por establecer los principales elementos que integran el patrimonio del Estado; sin embargo todos y cada uno de ellos, al igual que el que realiza el presente trabajo coincidimos en que el Patrimonio del Estado se representa en la acumulación de bienes, derechos e ingresos que éste destina para el cumplimiento de sus objetivos. Ahora bien, en razón del estudio que nos ocupa, el patrimonio conforma el sustento que determina el inicio del análisis de una serie de figuras jurídicas que habrán de interrelacionarse para ir preparando las bases y aportando elementos para continuar con nuestro estudio.

¹⁹ Morales Figueroa Eduardo Sadot. Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo XLVIII ene-abr 1998 núms. 217-218.

CAPITULO III

CLASIFICACION DE LOS BIENES PATRIMONIO DEL ESTADO

3.1. BIEN Y COSA; SU SIGNIFICADO Y DISTINCION

Tradicionalmente las leyes y los códigos, aún los modernos, doctrina y practica han hablado de cosas, lo mismo que el lenguaje romano, mas es igualmente antiguo y general el uso de bien.

Para los romanos, bona constituye una categoría de res: son precisamente entidades que determinan ventaja o bienestar al hombre; de esta noción de bona deriva el concepto de bien, elaborado sobre todo por los penalistas.

Bien y cosa, son dos términos que consideran a la misma entidad desde diverso aspecto. Cosas alude a una entidad objetiva por si misma, destacada e independiente de un sujeto; bien en cambio reclama la idea de interés, de ventaja, de utilidad y por tanto se refiere a un sujeto. Se trata solo de dos puntos de vista ya que la noción de cosa a fines jurídicos coincide con la de bien.

“Dentro del Derecho Positivo Mexicano, en el libro segundo del Código Civil, que comprende los artículos 747 a 1180, se aborda el estudio “de los bienes”; para la comprensión de dicho concepto es necesario su análisis etimológico, procede del verbo latino “beare” que significa causar felicidad o dicha..., por lo cual debe entenderse que se estará en presencia de un bien cuando el ser humano obtiene de algo una felicidad o dicha.

Siendo una idea tan amplia la que encierra este vocablo, dudas y contradicciones ocasiona al estudioso del derecho, por lo tanto, es necesario encontrar una acepción mas estrecha de la palabra que nos sea útil para el campo jurídico. El Código Civil en su artículo 747, establece:

“Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio”.

Nuestro Código, identifica la palabra bien con la de cosa, dicho esto, resulta conveniente el estudio de lo que en el campo del derecho se entiende por cosa.

La palabra “cosa” se deriva del vocablo latino “causa” y en sentido vulgar significa “todo objeto que existe en el mundo exterior y se halla fuera de nosotros”.

La palabra cosa tiene una extensión igual a la de ente; puede aplicarse a todo lo que existe, con excepción de los hombres, es así que identificamos como cosas a objetos animados, como los inanimados.

Tomando en consideración lo que al respecto han escrito brillantes juristas como lo son Planiol y Ripert entre otros, el maestro Ernesto Gutiérrez y González en su libro el Patrimonio, elabora una definición de cosa:

“Cosa es toda realidad corpórea o incorpórea interior o exterior al ser humano, susceptible de entrar en una relación de derecho a modo de objeto o materia de la misma que le sea útil, tenga individualidad propia y sea sometible a un titular”.

Abundando al respecto, dicho autor desglosa su definición, la cual consideró de mucha utilidad para el mejor entendimiento y distinción entre cosa y bien.

- a) Toda realidad corpórea e incorpórea.— El derecho estima como cosas, tanto las corporales, como las incorpóreas, tal sucede con los Derechos de Autor, que tiene por objeto algo incorpóreo como lo es una idea.
- b) Para el ser humano.— Al citar que la cosa debe ser externa al hombre, se deja fuera la posibilidad de estimar cosa a los órganos internos del ser humano; igualmente, las ideas tampoco pueden ser cosas si su autor no las exterioriza.
- c) Susceptible de entrar en una relación de Derecho a modo de objeto o materia de la misma. Este supuesto del ser objeto o materia de una relación jurídica es lo que determina la diferencia entre cosa genérica y cosa jurídica o bien. Dicho de otra manera, todos los bienes son cosas, pero no todas las cosas son bienes, pues no todas aquellas pueden constituir un patrimonio y de entrar en relación de propiedad, por lo que puede decirse, que las cosas son el género y los bienes la especie.
- d) Que sea útil.— Es decir, que la cosa sea capaz de satisfacer una necesidad humana, ya sea ésta económica o moral. No debiendo importar si la cosa es útil en forma directa o indirecta, pues existen cosas que para satisfacer una necesidad precisen de un proceso de transformación y no por ello dejarán de ser cosas.
- e) Que tenga individualidad propia.— La cosa debe tener una existencia autónoma, una existencia separada, que ella por sí sola en su individualidad, se pueda aprovechar.

- f) Que se le pueda someter a un Titular.- Esto es, que la cosa se pueda someter jurídicamente a una persona y que sea susceptible de reducirse a formar parte de un patrimonio.

Una vez establecido el criterio de lo que debe entenderse por cosa y bien; considerando ambos conceptos a la luz del derecho como sinónimos, podemos adherirnos a lo que se establece en el Código Civil:

1. La palabra “bien” o el vocablo “cosa” se utilizan como sinónimo.
2. Las cosas o bienes, pueden ser corporales o incorporeales como se aprecia en el artículo 750 fracciones I, II y XII”.¹

“En el ámbito jurídico patrimonial, por bien entendemos todo objeto susceptible de propiedad particular, es decir, lo que por su naturaleza y por no haber una disposición legal que se oponga en su caso, puede pertenecer a una persona en exclusiva, sea esta de Derecho Privado o de Derecho Público; el Estado mismo inclusive”.²

Es así que la separación conceptual entre bien y cosa, resulta irrelevante desde el punto de vista jurídico positivo, ya que sólo tendría importancia desde el punto de vista teórico.

Una vez determinado el concepto cosa y bien, debemos identificar que a éstos se les clasifica en inmuebles y muebles; los bienes inmuebles a través de la historia, siempre se les ha dado mayor importancia, en razón de la idea de riqueza que éstos traen aparejada, por ejemplo, desde la época romana se tuvo la idea de que la riqueza de una persona, se sustentaba sobre el mayor o menor número de bienes inmuebles que poseyera y en cambio no se estimaba como signo de poder económico el tener bienes muebles. El tiempo ha cambiado el criterio citado, ya que hoy día, las grandes fortunas se forman con “acciones” que son títulos de crédito que expiden las sociedades mercantiles y que representan y dan el control de las empresas a sus legítimos poseedores. En el derecho moderno los bienes son inmuebles no sólo por su naturaleza, sino también por su destino o por el objeto al cual se aplican: el carácter de bien inmueble se fija, bien sea por la naturaleza de las cosas, por el destino de las mismas o por el objeto al cual se apliquen.

¹ Gutiérrez y González Ernesto. *El Patrimonio*. Ed. Porrúa. Pág. 50-54

² Domínguez Martínez Jorge Alfredo, *Derecho Civil*, Ed. Porrúa, 1990. Pág. 301

Conforme a lo indicado en el Código Civil, artículo 750.

Son Bienes Inmuebles:

- I. “El suelo y las construcciones adheridas a él”.
- II. “Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidas a la tierra y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares”.
- III. “Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido”.
- IV. “Las estatuas, relieves, pinturas y otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de modo permanente al fundo”.
- V. “Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente”.
- VI. “Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma”.
- VII. “Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca”.
- VIII. “Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario”.
- IX. “Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua así como los acueductos y las cañerías de cualquier especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca, o para extraerlos de ellos”.
- X. “Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos, destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto”.
- XI. “Los diques o construcciones que, aún cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa”.
- XII. “Los derechos reales sobre inmuebles”.

XIII. “El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas”.

De manera enunciativa y no por ello de poca importancia lo es el análisis de los bienes inmuebles, sin embargo el objeto de nuestro trabajo lo conforma el estudio de los bienes muebles, motivo por el cual habremos de continuar con éste.

3.1.1 CLASIFICACION DE BIENES O COSAS MUEBLES

Bienes Muebles.— Son aquellas cosas que por sí o por acción de una fuerza exterior a ellas, pueden trasladarse de un lugar a otro.

1. **Por su naturaleza.**— Esta coincide con lo que al respecto señala el artículo 753 del Código Civil: “Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior”.

Los muebles que se trasladan de un lugar a otro por sí mismos son los animales; por ello se les distingue específicamente como semovientes.

El artículo 756 dice “Las embarcaciones de todo género son bienes muebles”.

Así mismo, el artículo 757 indica “Los materiales procedentes de la demolición de un edificio y los que se hubieren acopiado para repararlo o para construir uno nuevo, serán muebles mientras no se hayan empleado en la fabricación”.

2. **Por su objeto.**— Estos se incluyen en el artículo 754; “Son bienes muebles por determinación de la Ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal”, y

Artículo 755, “Por igual razón se reputan muebles las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aún cuando a estas pertenezcan algunos bienes inmuebles”.

3. **Por disposición de la Ley.**— Esto está determinado en función de la cosa, y es así que el artículo 758 ordena: “Los derechos de autor se consideran bienes muebles”.

Asimismo, el artículo 759 del Código Civil establece “En general, son bienes muebles, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles”.

Bienes Corporales e Incorporales.— En estricto sentido debemos entender como bienes corporales a las cosas materiales; e incorporales a los derechos. “Esta clasificación que distingue bienes corporales y los incorporales viene desde el derecho romano, ya que éstos consideraron bienes incorporales tanto a los derechos reales como a los personales; pero la propiedad la confundieron con la cosa, y solo se nota la diferencia al tener que expresar la naturaleza de cada derecho indicando la distinción entre el derecho y la cosa. Esta distinción del derecho romano ha pasado a nuestro derecho, que la recoge tanto en la clasificación de los inmuebles como en la de los muebles. En el artículo 750 del Código Civil vigente se mencionan las cosas inmuebles y en un penúltimo inciso se habla de los derechos reales sobre inmuebles; tratándose de los muebles, primero se citan las cosas y después los muebles incorporales o derechos en los artículos 750 y 752”.³

Por lo expresado, podemos entender el porque de esta clasificación ya que ésta se da en razón del objeto que tienen o cumplen y no porque la ley lo quiera o mande. Ahora bien el propio artículo 754 repite dos veces la palabra “acción”, pero la primera es como título de crédito, y la segunda como acción procesal; del artículo 755 al señalar que las acciones de las sociedades sean bienes muebles, se entiende el mensaje, ya que la sociedad aunque tenga bienes inmuebles, estos son considerados como propiedad de la sociedad y no de los socios, sino que estos son acreedores de la sociedad y todos los derechos personales son siempre muebles.

Continuando con la clasificación de los bienes, análisis obligado será el adentrarnos en el estudio de los bienes de dominio público, bienes de uso común y cerraremos con los bienes de dominio privado.

3.2. PROPIEDAD Y DOMINIO

Con el fin de complementar el estudio del patrimonio de la Nación y como lo establece el artículo primero de la Ley General de Bienes Nacionales, este

³ Rojina Villegas Rafael. *Derecho Civil Mexicano, Bienes Derechos Reales y Posesión*. Ed. Porrúa. Tomo III, Pág. 284.

se compone de Bienes de Dominio Público de la Federación y Bienes de Dominio Privado de la Federación; previo a su análisis habremos de distinguir la diferenciación entre el término propiedad y dominio.

La Propiedad

Como ya lo indicamos en el capítulo anterior, la propiedad en general se manifiesta como un medio de afectación jurídica de una cosa a un sujeto, bien sea físico o moral, privado o público, puesto que la idea de propiedad implica de inmediato la imputación de un determinado bien o conjunto de bienes a una persona, esto es, no se concibe al objeto aisladamente, sino siempre en relación con un sujeto; esta atribución o imputación de un bien a un sujeto, no constituye una relación jurídica entre éste y aquel, es decir, no supone que la cosa esté obligada hacia la persona o viceversa, sino tan sólo implica un sentido de disposición de la cosa por parte del sujeto a quien se afecta.

Retomando la idea principal, podemos señalar que, la propiedad pública o privada, se traduce en una forma de afectación de un bien a una persona, sea física o moral, privada o pública, por virtud de la cual ésta tiene derecho de disponer de ella ejerciendo actos de dominio conforme a las limitaciones establecidas por la ley: por ejemplo mediante la figura jurídica de la expropiación.

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

Por lo anteriormente expuesto, y en virtud de que constantemente se confunde el término propiedad, con el de dominio, a continuación señalaremos los principales puntos de distinción entre uno y otro concepto.

El Dominio

“Para algunos tratadistas el problema principal estriba en la diferenciación de los bienes públicos y bienes privados, sosteniendo que el criterio definiti-

vo debe buscarse en el objeto y no en el carácter del sujeto a quien las cosas pertenecen.

Con base en las ideas de Berthelény que considera que el vocablo “dominio” se aplica al conjunto de bienes utilizados por la colectividad, el dominio público, institución particular del Derecho Administrativo, ha sido considerado de diversas maneras; así por ejemplo, se dice que es la afectación de un bien destinado al uso del pueblo, quien puede disponer de él en cierto momento sin perjuicio de terceros y sujeto a un régimen de derecho público; otras veces se le concibe como el conjunto de bienes afectados al uso público de una colectividad e insuceptibles de apropiación privada; unos mas consideran que es una forma de propiedad especial en los entes públicos, afecta a la utilidad o servicios públicos o al interés nacional, siempre y cuando sea inalienable e imprescriptible.

Además, en ocasiones se le confunde con el “dominio eminente”, o sea aquel que el Estado en uso de su soberanía ejerce en forma absoluta sobre todos los bienes que se encuentran dentro del límite de su territorio, lo que no implica que tal potestad constituya un poder arbitrario, ya que este se encuentra sujeto o subordinado al orden jurídico”.

3.3. EL DOMINIO PUBLICO

Así pues, no obstante que la palabra “dominio” trae consigo de manera implícita la idea de poder, soberanía, señorío, los conceptos dominio público y dominio eminente no tienen igual significación, pues como dice Benjamín Villegas Basabilbaso, el dominio eminente es la “suma de protestas” que existe en el interior del Estado y que le permite legislar sobre los bienes que se encuentran dentro de su territorio, con la sola limitación de los preceptos constitucionales, en tanto que “...el dominio público, es una suma de bienes sujetos a un régimen jurídico distinto del que rige la suma de bienes que constituyen el dominio privado...”⁴

Por lo expuesto, se desprende el que no existe un concepto unitario acerca del dominio público, pues tanto la doctrina como los fallos jurisprudenciales acusan una marcada imprecisión terminológica como consecuencia del concepto civilista que de la propiedad se tiene y que ha conducido al error de confundir la dominicalidad con la propiedad, siendo que son dos

⁴ Villegas Basabilbaso Benjamin. *Derecho Administrativo*. T IV. Pág. 3 a 14.

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

La palabra dominio deriva etimológicamente de la voz latina Domus, cosa, dominus, señor de la cosa. En su acepción idiomática, significa el poder que tiene una persona de usar y disponer libremente de lo suyo.

Indiscutiblemente que en la determinación del concepto de dominio público existen divergencias entre los autores, y la mayoría de ellos no se han puesto de acuerdo al abordar su estudio debido a la dificultad interpretativa, gramaticalmente hablando, de los dos elementos del concepto: uno sustantivo y el otro adjetivo; el primero o sea el sustantivo, dominio, tiene un significado preciso, determinado, como quedó establecido al principio; no así el adjetivo público, ya que se presta a la indeterminación por cuanto puede ser referido a la persona pública o al usuario, esto es, el dominio es del público o para el público.

Dicho lo anterior, se cae en la cuenta de que cada jurista que trata este tema da una definición diferente de lo que es el dominio público. Por su parte, Gascón y Marín señala algunas definiciones de autores civilistas; “para Sánchez Román, llama públicas aquellas cosas cuya propiedad es del Estado y su aprovechamiento corresponde a los habitantes del mismo; distingue dos clases: unas de disfrute y uso directo, inmediato y general de todos los particulares, nacionales y extranjeros, que con ellos mantiene relación; otras de uso mediato, indirecto, especialmente obtenido por la entidad Estado.

Viso, llama cosas públicas en sentido estricto, las de propiedad de la Nación, destinadas o para uso y aprovechamiento de todos, o para atender a la administración, orden y defensa de la misma.

Valverde considera como cosas públicas, es decir, objeto del dominio público, las de propiedad del Estado y objeto del aprovechamiento de los habitantes del mismo, unas de uso directo e inmediato, otras de mediato e indirecto, especialmente obtenido el uso por la entidad Estado”.⁵

⁵ Gascón y Marín, *Derecho Administrativo*, Título I, Pág. 377-378.

3.3.1. ORIGEN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

De acuerdo a las características propias del bien de que se trate, podemos señalar que a éste se le podrá considerar bajo la tutela del dominio público, en dos situaciones:

1. Por su naturaleza.– Hay bienes en los cuales es su naturaleza propia, original, lo que hace que sean considerados por el legislador dentro del dominio público, por ejemplo: las playas, los ríos, etc. En ellos la mano del hombre no interviene para nada, por sí mismos se hacen accesibles al uso común y por ende hacen que sean considerados dentro del dominio público.
2. Por el destino que se le dé: A diferencia de lo anterior, existe otra clase de bienes en los cuales es el destino que artificialmente se les da lo que motiva sean considerados por el legislador dentro del dominio público. En este caso, si interviene la voluntad y mano del hombre; así tenemos, carreteras, calles, plazas públicas, etc...

Tratar de definir este concepto, como ya lo señalamos, viene a recordar lo que ha sucedido desde la antigüedad, y es el hecho de que se le ha confundido o asimilado con otros conceptos, como son la propiedad, el dominio eminente y el dominio directo.

Así tenemos, que en el Derecho Romano se usaban indistintamente los términos dominio y propiedad; la doctrina entiende que el término propiedad es más genérico que el de dominio y efectivamente así es, ya que el dominio sólo se ejerce sobre cosas corporales o materiales; por lo que toca a la propiedad, esta se extiende a los derechos patrimoniales en general.

En la actualidad la mayoría de los estudiosos del Derecho, están de acuerdo en considerar el dominio eminente no como una forma de propiedad, sino como una potestad del Estado para legislar sobre todos los bienes que se encuentren sometidos a su jurisdicción. Sobre el particular, el maestro Gabino Fraga expone; “En efecto, el dominio eminente se tiene por la Nación sobre todos los bienes que están sometidos a su jurisdicción; consiste simplemente en la facultad de legislar sobre determinados bienes, en la facultad de expropiarlos cuando son necesarios para un fin de utilidad pública. En una palabra, el dominio eminente no es una forma especial de propiedad, sino un atributo de la soberanía que consiste en ejercer jurisdic-

ción sobre los bienes situados en el territorio en el que ejercita dicha soberanía".⁶

Ahondando sobre el particular, se puede citar lo que señala al respecto el artículo 27 Constitucional al señalar que el Estado en todo tiempo podrá imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.

Por último, el dominio directo es aquel, que ejerce el Estado en determinados bienes; por ejemplo, substancias minerales, sobre los que no obstante tener el dominio eminente, los ha reservado en su patrimonio impidiendo constituir con ellos la propiedad privada, a fin de garantizar una eficaz explotación de los elementos naturales y en esa forma satisfacer el fin público a que los mismos son susceptibles mediante su explotación regulada, así por ejemplo tenemos lo relativo a la Energía Eléctrica y también la explotación de Hidrocarburos que dicho sea de paso a decir del artículo 28 Constitucional no se consideran monopolios; y de igual forma son rubros o actividades estratégicas del Estado.

No podemos dejar de señalar lo que a este respecto estableció el Código Civil de 1870, el de 1884 y el de 1928.

Código Civil 1870.— Dentro de los bienes de propiedad pública consideró:

1. El territorio del Distrito y de la California, que no esté bajo dominio particular conforme a derecho.
2. Los que forman parte del erario federal de acuerdo a las leyes.
3. Los bienes de las municipalidades y los de las oficinas o establecimientos públicos.
4. Las cosas que no tienen dueño y los bienes que tienen las personas que mueren sin herederos o cuyas sucesiones deben considerarse abandonadas según la ley.

Art.— 796 Dichos bienes los dividió en dos categorías:

- a) Los bienes de uso común y
- b) Bienes propios

Indicando que los primeros son aquellos de los que pueden aprovecharse todos los habitantes con las restricciones establecidas en la ley y en los re-

⁶ Fraga Gabino. *Derecho Administrativo* Ed. Porrúa, Págs. 669 y 670.

glamentos administrativos; y los segundos, los que conforme a la ley están exclusivamente destinados a cubrir los gastos públicos de las ciudades o los pueblos. Arts. 800, 801 y 804.

Art. 802.— Hace una enumeración de los bienes de uso común, considerando como tales; 1. Las playas del mar; 2. Los puertos, bahías, radas y ensenadas; 3. Los ríos, aunque no sean navegables; 4. Los puentes, calzadas, caminos y canales construidos y conservados a expensas del Estado; 5. Las riberas de los ríos navegables; 6. Los lagos y lagunas que no sean de propiedad particular; 7. Las calles, plazas, fuentes y paseos de las poblaciones; 8. Los palacios, monumentos y los edificios nacionales destinados a las oficinas y demás establecimientos públicos.

Así mismo, en su artículo 805 establecía “Ninguno puede usar ni aprovecharse de los bienes públicos, sin concesión especial de la autoridad. La infracción de este artículo será considerada y castigada conforme a las prescripciones del Código Penal o de los reglamentos de policía en su caso”.

Por su parte, el Código Civil de 1884, al igual que el de 1870, no hablaba de dominio sino de propiedad pública y privada, trató la materia relativa a dicho régimen en su libro II, Título II, Capítulo III, artículo 697 a 708.

Este ordenamiento no enumeró los bienes de propiedad pública, sino que se limitó a decir que son aquellos que pertenecen a la Federación, a los Estados y a los Municipios. Igualmente dividió los bienes de propiedad pública en bienes de uso común y bienes propios, absteniéndose de hacer una numeración de los primeros como lo hizo el de 1870.

Tanto este Código como el de 70 no hablan de la inalienabilidad de los bienes públicos, característica imprescindible de los bienes de dominio público.

Podemos concluir, que ambos ordenamientos coinciden en varios de sus preceptos, solo que el Código de 84, aparte de las innovaciones apuntadas, reglamentó por primera vez el derecho del tanto a favor de los propietarios colindantes de una vía pública cuando conforme a la ley pudiera enajenarse.

Código Civil de 1928.— Este ordenamiento reglamenta los bienes de dominio público en su Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo III, artículos 764 a 767, bajo el rubro de: “De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen”.

El artículo 764 señala: “Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares”.

En el 765 preceptúa que “Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios”.

Consigna el artículo 766 “Los bienes de dominio del poder público, se regirán por las disposiciones de éste código en cuanto no esté determinado por leyes especiales”.

En su artículo 767 distingue dentro de los bienes del poder público: 1. Los de uso común; 2. Los destinados a un servicio público y 3. Los bienes propios.

En artículos siguientes establece que los bienes de uso común y los destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles; y por lo que hace a los bienes de uso común todos los habitantes podrán aprovecharse de ellos con las restricciones establecidas en la ley, para los aprovechamientos especiales de dichos bienes será necesario concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.

Bien es sabido que acerca de la concepción de Dominio Público ningún autor nos ha dado una definición concreta de lo que es en sí el Dominio Público.

En este trabajo he tratado de reunir los elementos que integran el Dominio Público y es desalentador encontrar que ninguno de los estudiosos de nuestro Derecho haya entrado a fondo al estudio del mismo; toda vez que existe confusión entre la Dominicalidad del Patrimonio Mueble del Gobierno Federal, pues se ha interpretado libremente la Ley General de Bienes Nacionales por los diversos organismos que integran la Administración Pública Federal, con el fin de identificar a los bienes del Dominio Público o Privado, basándose únicamente en la práctica cotidiana de esta administración, que muchas veces es ilegal, ya que ellos no son autoridades competentes para interpretar la ley y manejarla a su libre albedrío, es por ello que veo la necesidad urgente que se legisle sobre esta materia a fin de aclarar el concepto sobre el Dominio de los Bienes que integran el Patrimonio de la Federación y no apoyarnos en la división que hace el Código Civil, sino que tengan su propio ordenamiento jurídico.

3.3.2. DIVERSAS ACEPCIONES DE DOMINIO PUBLICO

“Para poder dar un concepto de Dominio Público tenemos que remontarnos a las instituciones jurídicas del siglo pasado, podríamos señalar que desde el

origen del Derecho Romano se hacía mención a lo que es la Dominicalidad Pública y trataban de dar una definición para esta, desde la primer formación primitiva de grupo social ya entraban los intereses públicos, ya que estas agrupaciones contaban con caminos, calles, plazas, los terrenos afectados a los mismos eran comunes, no pertenecían a individuo alguno en particular, sino a la totalidad de ellos y servían para todos. Con el nacimiento de la ciudad se amplió el número de cosas públicas, fuentes, mercados, lavaderos, quedando al uso de todos.

Dentro del Feudalismo los príncipes, reclamaban para sí la propiedad de las cosas carentes de propietario, en el estado moderno, la ciencia del Derecho Romano, por resultado dio una gran controversia sobre la propiedad de esas cosas”.⁷

“Podemos entender como dominio público, el conjunto de bienes sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público, se puede señalar este concepto de una manera general debido a que la dominicalidad que tratamos de conceptualizar tiene una variabilidad de acepciones, bien podríamos señalarla en materia de Derechos de Autor que señala la extinción de los privilegios otorgados por las leyes a los autores o a sus causahabientes, y que las obras pueden explotarse por cualquier persona, sujetándose, desde luego, a lo que dispongan las leyes sobre el particular, lo mismo sucede con el Dominio Público en materia de patentes”.⁸

“Dentro de la legislación administrativa para poder llegar a un concepto preciso resulta bastante problemático, debido a que este Derecho ha sufrido un sin número de ramificaciones, es decir se han formado derechos independientes del Administrativo que tiempo atrás eran dependientes de este, debido a este punto y otros semejantes es un poco difícil encontrar definiciones en nuestra materia, en la mayoría de las ocasiones tenemos que tomar como definición lo que establezca la ley vigente, y aún mas se dificulta dar una definición ya que el Derecho Administrativo es un derecho dinámico y sufre con frecuencia cambios totalmente radicales en su legislación correspondiente.

Según Miguel S. Marienhoff señala en su tratado de Dominio Público, lo difícil que es la determinación del criterio a que debe responder un concepto determinado de Dominio Público.”⁹

⁷ Marien Hoff Miguel S., *Tratado de Dominio Público*. Buenos Aires, Ed. Argentina. Pág. 28.

⁸ Acosta Romero Miguel; *Teoría General de Derecho Administrativo*. Pág. 578.

⁹ Marien Hoff Miguel S., *Tratado de Dominio Público*. Buenos Aires Ed. Argentina. Pág. 42.

Como al principio se señaló, tratamos de dar una idea de la conceptualidad que se tenía en el siglo pasado de la dominicalidad pública, esto con el fin de darnos una base firme y así transportarnos a nuestra era moderna y aún más a la legislación que nos rige, para tratar de dar un concepto General de Dominio Público en nuestro ordenamiento jurídico ya que es necesario abocarnos a nuestra legislación y estudios de nuestro Derecho Administrativo esto es debido a que como lo señala Ranelleti, “Lo referente a la dominicalidad no puede ser resuelto de un modo general para todo tiempo y lugar; la solución varía en el espacio y en el tiempo”.¹⁰

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, es necesario señalar el concepto de Dominio Público en nuestro sistema legislativo y tomar en cuenta las acepciones que tienen nuestros autores y encontrar en cada uno de los conceptos que ellos dan, una infinidad de ideas con respecto al concepto que tratamos de dar, sería más fácil señalar los elementos que constituyen el Dominio Público y de ahí partir para darle la interpretación que se adecue a cada uno de los criterios que tratan de interpretarlo.

Así podríamos señalar la idea que nos da el Dr. Acosta Romero en su libro *Teoría General del Estado* donde relaciona la acepción que la doctrina contemporánea Francesa le da a que “El Estado tiene una propiedad sobre el Dominio Público y agrega que es preferible seguir las ideas de Hauriou que fue el que introdujo en la doctrina la idea de un derecho de propiedad sobre el Dominio Público, habla de que el Estado tiene una verdadera propiedad sobre su patrimonio y afirma que el Estado ejerce dominio, imperio y soberanía sobre sus bienes”.¹¹

Tomando en cuenta esta aceberación, se puede entender que el dominio es el poder o la soberanía que el estado ejerce sobre su patrimonio y de ahí se desprenden los bienes muebles e inmuebles que forman parte de este, “la doctrina administrativa distingue el dominio público de la federación del dominio privado de la misma, esta clasificación como se señaló al principio ha tenido múltiples evoluciones y tiene importancia porque cada una de estas ramas corresponde a un régimen jurídico diverso, de acuerdo con la naturaleza de esos bienes. Los primeros requieren la gestión pública y un régimen exorbitante que los libre de las asechanzas de que pueden ser objeto esos bienes”.¹²

¹⁰ Ranelleti, Concepto, *Naturaleza y Límite del Dominio Público en la Jurisprudencia Italiana*. Pág. 160.

¹¹ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Estado*. Págs. 572, 573.

^{12, 13} Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*. Págs. 149 y 151.

El Dominio Público lo podemos citar como el conjunto de bienes sometidos a un régimen jurídico sustancialmente distinto al que rige el dominio privado, no debemos olvidar que tanto el Dominio Público como el privado están regulados en nuestra Carta Magna en su artículo 27, y en la Ley General de Bienes Nacionales, que es en estos donde el estado ejerce su Dominio correspondiente, de acuerdo con la naturaleza de los bienes, el Dominio Público requiere una gestión pública y un régimen diferente, basándonos en nuestra Carta Magna podemos dar un concepto mas aceptable sobre el dominio público, señalaríamos a este como “Conjunto de Bienes sometidos a un régimen jurídico sustancialmente distinto al que rige el dominio privado”.¹³

Es así como podemos identificar también los elementos que forman parte del dominio público: a).– deben ser destinados a un servicio público, b).– que sean de uso común, c).– los no regulados en el artículo 3 LGBN, d).– son inalienables e imprescriptibles; tomando en consideración estos elementos y lo que al respecto establece la Ley General de Bienes Nacionales, podemos llegar a la concepción de lo que es en general el dominio público; sería aquel dominio que ejerce el Estado sobre todo aquello que configura su patrimonio y es sometido a un régimen jurídico de derecho público, y sirve para un servicio de interés público con la finalidad de lograr una mejor administración.

“El Dominio Público no es un derecho de propiedad, es un régimen de derecho público y de afectación especial de ciertos bienes del Estado que por su naturaleza o finalidad están fuera del comercio y a los cuales el propio Estado puede imponerles soberanamente modalidades para regular su uso o explotación”.¹⁴

De lo expresado, sobresale el carácter de afectación especial que el Estado otorga a estos bienes para dejarlos fuera del comercio, contando con la potestad éste, para otorgar en su caso, su uso o explotación.

“Se puede concluir diciendo que el Dominio Público está constituido por un conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares, en ocasiones la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios, con el objeto de ser debidamente utilizados”.¹⁵

¹⁴ Martínez Morales Rafael I., *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo XXXVI, Pág. 141.

¹⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba Tomo II Pág. 237.

Para que el Estado pueda realizar actos de dominio sobre estos bienes, primeramente deben ser desafectados de dichas funciones y después desincorporarlos del dominio público.

3.3.3. LEYES QUE HAN REGULADO LA MATERIA DE LOS BIENES PUBLICOS

Por primera vez se reguló esta materia, a partir de la expedición de la llamada “Ley de Bienes Inmuebles de la Nación” del 18 de diciembre de 1902, la cual como su propio nombre lo indica, se ocupó solo de los bienes inmuebles.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la “Ley General de Bienes Nacionales”, el 3 de julio de 1942, se pretendía instrumentar una serie de medidas tendientes a regular y controlar los bienes de propiedad Nacional; sin embargo, esta Ley no surtió efectos, ya que al publicarse carecía de las firmas de los Secretarios de Economía, Agricultura y Fomento, Marina, Comunicaciones y Obras Públicas y Defensa Nacional, no cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.

La nueva Ley se volvió a publicar el 26 de agosto de 1944, sustituida a su vez por la del 30 de enero de 1969, reformada el 26 de diciembre del mismo año.

Nuestra Carta magna en sus artículos 132 y 27, aluden a estos bienes; en la fracción V del artículo 2 LGBN y 34 de la misma señala que están destinados a un servicio público y por ello se encuentran regulados en estos artículos:

Artículo 34 LGBN:

- I. Los inmuebles utilizados por los poderes legislativo y judicial de la Federación así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.

- II. Los inmuebles destinados al servicio de los poderes legislativo y judicial.
- III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.
- V. Los inmuebles de propiedad federal, destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios.
- VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, estén directamente asignados o afectos a la explotación, exploración, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior, los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.
- VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3° de esta Ley.

Los bienes muebles del dominio público, como lo señalamos anteriormente, intervienen en su régimen legal el Código Civil, nuestra Constitución y la Ley General de Bienes Nacionales.

“La legislación administrativa ha sido insuficiente para contener el despojo que sufre el país respecto de estos bienes, por ese motivo fue expedida la Ley Federal del Patrimonio Nacional que fue publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1970 que actualmente se encuentra derogada también; con fecha 6 de mayo de 1972 (D.O.F.) se expide la Ley Federal Sobre Monumentos Arqueológicos, artísticos, Históricos y Zonas Monumentales; instrumento jurídico de protección a nuestra riqueza arqueológica, artística e histórica, la iniciativa hace referencia al valioso patrimonio cultural que para el país representan dichos bienes, se ha visto disminuido por múltiples causas, lo que hace necesario y a la brevedad posible, la expedición de un nuevo

estatuto que facilite su protección, conservación, restauración, mejoramiento y recuperación”.¹⁶

3.3.4. BIENES QUE FORMAN PARTE DEL DOMINIO PUBLICO

Los bienes que forman parte del dominio público son los que estipula la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 2º, estos bienes reúnen ciertos elementos que los caracterizan:

1. Forman parte del patrimonio Nacional.
2. Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general.
3. Son bienes inalienables e imprescriptibles y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.
4. Su régimen jurídico es de derecho público y de interés social.

“Los bienes que nos ocupa, en la doctrina Administrativa y en la legislación tienen características que se mantendrán mientras no varíe su situación jurídica y son:

- I. La indisponibilidad: a).- la inalienabilidad, b).- imprescriptibilidad, c).- inembargables.
- II. La protección penal contra usurpación.
- III. No crean derechos reales entre los particulares.
- IV. Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos”.¹⁷

3.3.5. CLASIFICACION DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO

El artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, indica cuales son los bienes de dominio público:

¹⁶ Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*. Págs. 149 y 151.

¹⁷ Vera Estañol Jorge, *Cuestiones Jurídicas Constitucionales*. Pág. 23.

- I. Los de uso común.
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción VI de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3° de esta Ley.
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley.
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal.
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y gravados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos.
- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio, de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.
- XIII. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

3.3.6. CARACTERISTICAS DE LOS BIENES PUBLICOS

1. Pueden ser inmuebles o muebles.
2. Que pertenezcan a una persona moral o pública.
3. Que sean necesarios para la función exclusiva de esa persona moral pública.
4. Que esa persona moral pública los destine al desempeño de sus funciones.
5. Tienen las características de ser inalienables e imprescriptibles.
6. El régimen jurídico que los regula es de derecho público.

Estas características, resultan del análisis de la Ley General de Bienes Nacionales, que es el punto medular en que se centra el estudio que pretendemos realizar acerca de los bienes de la Nación.

El artículo 1º de la propia Ley dispone.— El Patrimonio Nacional se compone de:

- I. Bienes de Dominio Público de la Federación, y
- II. Bienes de Dominio Privado de la Federación.

De esta clasificación, coincidido con lo señalado por el maestro Ernesto Gutiérrez y González en su obra “El Patrimonio”, al mencionar que esta Ley sólo considera como bienes de la Nación a los que se pueden catalogar como de tipo pecuniario, o que representen un valor apreciable en dinero, olvidándose de los que no son valuables en dinero, pudiendo mencionar entre otros a los valores instituidos como símbolo de la Nacionalidad, es decir, Himno, Bandera, emblemas Nacionales, etc.

3.3.7. REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO

El artículo 16 de la Ley establece el régimen jurídico a que se sujetan estos bienes, y así establece como principales características que:

- a) Son inalienables e imprescriptibles.
- b) No estarán sujetos mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

- c) No se puede establecer sobre ellos ningún derecho real de servidumbre.
- d) Pueden usarlos todos los habitantes de la República Mexicana, sin mas restricciones que las establecidas en las leyes y reglamentos administrativos.
- e) Todo lo relacionado con estos bienes adquiere el carácter de federal, y por lo mismo quedan sujetos en forma exclusiva a la jurisdicción de los Poderes Federales.
- f) Se pueden establecer sobre estos bienes, disfrutes especiales en favor de particulares, pero nunca se pueden crear a través de las concesiones que se otorguen para esos disfrutes, derechos reales a favor de los particulares. Así tenemos que el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales establece:

“Las concesiones sobre bienes de dominio público, no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión”.

3.3.8. FACULTADES DEL EJECUTIVO, RESPECTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA FEDERACION: (Art. 17 L.G.B.N.)

- I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendida en alguna de las disposiciones de esta Ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal.
- II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación.
- III. Desincorporar del dominio público, en los casos en que la Ley lo permita, y así mismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines del servicio público.
- IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recu-

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

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

3.3.9. CONCESIONES DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Las concesiones sobre bienes de dominio público que se otorgan a los particulares, no crean ni pueden crear por ningún motivo, derechos reales sobre dichos bienes, otorgan el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. (art. 20 Ley General de Bienes Nacionales).

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

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

Es así que las concesiones otorgadas a los particulares para explotar bienes de dominio público, y en especial el subsuelo nacional, no pueden otorgar al concesionario derecho alguno. Sin embargo, si así fuera, tal circunstancia iría en contra de las características esenciales de los bienes de dominio público, que es la inalienabilidad e imprescriptibilidad; motivo por el

cual, las concesiones que el Estado otorgue a los particulares sobre estos bienes, necesariamente estarán supeditadas al interés general.

Por lo anteriormente expuesto, debemos concluir que la concesión, como acto jurídico propio del Derecho Administrativo, no puede crear ni transmitir a favor del particular concesionario ningún derecho real, tan solo derechos personales. La concesión esta normada exclusivamente por el Derecho Público, ya que ésta jamás se dará entre particulares, motivo por el cual los bienes del dominio privado no son concesionables, ya que principalmente están sujetos a un régimen de derecho privado, aunque sean destinados a fines públicos.

3.4. BIENES DE USO COMUN

La Constitución en su artículo 132 señala un criterio sobre los bienes de uso común y al efecto dispone: “Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que estén igualmente, los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva”.

Los bienes de Uso Común, son bienes del dominio del poder público susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes del lugar en que se encuentran, con las restricciones establecidas por la Ley y para cuyo aprovechamiento especial se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas (Arts. 767 a 769 del Código Civil para el D.F.). Igualmente, nuestra legislación al respecto acepta la teoría relativa a la susceptibilidad del derecho de propiedad, ya que la propia Ley General de Bienes Nacionales, establece en su artículo primero que los bienes de uso común, serán parte del Patrimonio Nacional; además de prohibir la enajenación de tales bienes, presupone la existencia de un propietario, y en todo caso, este es el Estado.

De acuerdo con el artículo 29 de la referida Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de uso común, los siguientes:

- I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

- II. El mar territorial, hasta una distancia de doce millas (22.224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar, y sus Reglamentos y el Derecho Internacional.
- III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales.
- V. La zona Federal marítimo terrestre.
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes.
- VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
- IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley Federal de la materia.
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías o riberas, en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
- XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.
- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos, para ornato o comodidad de quienes los visiten.
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles; y
- XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

3.5. BIENES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION

CONCEPTO DE DOMINIO PRIVADO

“El dominio privado de la Federación está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régi-

men jurídico semejante al de los bienes de los particulares, por lo cual el derecho privado se aplica supletoriamente en determinados casos.

Los bienes de dominio privado de la Federación son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o a un propósito de interés general".¹⁸

La ley previene que estarán regidos por el derecho común y podrán ser materia de todos los contratos que regula el derecho común, excepto el de comodato.

Este tipo de bienes se encuentra constituido por todos aquellos que no forman parte del dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares con sus modificaciones, por este motivo el derecho privado es aplicado supletoriamente en determinados casos.

El Código Civil vigente para el Distrito Federal es el que se aplica como una Ley Federal en la regulación de estos bienes, y es en su artículo 6° de la Ley General de Bienes Nacionales donde se hace este señalamiento.

Nuestra pregunta a contestar es, ¿Qué son los bienes de dominio privado de la Federación?, para ello tendremos que echar mano de la Ley General de Bienes Nacionales, es así que identificamos que los bienes de dominio privado de la Federación son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo, o un propósito de interés general; es el Estado quien está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, deberá desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista que cargue con bienes que no le son útiles para el cumplimiento de sus tareas.

De primordial importancia para el estudio del tema que abordamos, es necesario determinar la personalidad jurídica del Estado; para ello debemos recordar que tanto la legislación como la jurisprudencia mexicana han sostenido la tesis de la doble personalidad jurídica del Estado, en virtud de considerar que la soberanía es un poder de voluntad superior que se constituye como un derecho cuyo titular es la Nación, y es así como el mas alto Tribunal del País ha sostenido que "Doctrinalmente todos los autores convienen en que el Estado realiza, a la par de actos en que aparece manifiesta su soberanía y su fuerza como poder para imponer a los particulares, personas físicas y morales, su voluntad, otros actos en los que se despoja de esos atribu-

¹⁸ Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. Pág. 169.

tos y entra en el comercio jurídico con los propios particulares para hacer transacciones y convenios en el mismo plano que ellos, es decir, entra en relaciones con los particulares no pretendiendo imponer su voluntad, sino buscando el concurso de voluntades. En otras palabras, el Estado en unos casos puede obrar como autoridad, haciendo uso de los atributos propios de su soberanía para velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observación es obligatoria, y en otros casos como persona de derecho privado, o sea cuando al igual que los individuos particulares ejecutan actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos, o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales".¹⁹

Ahora bien, esta manifestación del Poder Público implica el establecimiento de un régimen jurídico que la reglamente, régimen jurídico que no siempre es de igual naturaleza, pues en ocasiones el Estado actúa dentro del ámbito del derecho público y, en otras, se ve regulado por normas de derecho privado. Es así que en algunos casos, para satisfacer las necesidades colectivas encomendadas al Estado, por la vía de mando, impone unilateralmente su voluntad y, en otros, se abstiene de ejercer su autoridad o poder, o mejor dicho, su soberanía, para obtener tales recursos por no estar éstos vinculados a la satisfacción de necesidades colectivas urgentes, es entonces cuando el Estado celebra contratos con los particulares, en virtud de los cuales vende, permuta, arrienda, compra, etc., como lo hiciera cualquier sujeto de derecho privado.

Por lo tanto, podemos concluir que los bienes de dominio privado de la Federación, son aquellos bienes que no se encuentren afectos en forma directa, a satisfacción de las necesidades colectivas, siendo susceptibles de apropiación por los particulares y aplicables algunas disposiciones propias del derecho privado.

3.5.1. REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO

El artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales prescribe, son bienes de dominio privado:

¹⁹ Fallo en la revisión 477/44 del 7 de febrero de 1945.

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2° de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal declarados vacantes conforme a la legislación común.
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.
- V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidas en la fracción XI del artículo anterior.
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.
- VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

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

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

A diferencia de los bienes muebles de dominio público, los que pertenecen al dominio privado de la nación son enajenables, prescriptibles y objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con las salvedades que la propia Ley establece. (Arts. 79 y 80).

Referente al procedimiento aplicable para llevar a cabo tales acciones, en el capítulo IV del presente trabajo, abundaremos al respecto.

Los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 57 a 76, además por lo que establece el artículo 771 del Código Civil para el Distrito Federal.

Son características sobresalientes de este tipo de bienes:

- a) Son inembargables.
- b) Pueden adquirirse por prescripción, con excepción de los terrenos nacionales y cualesquiera otros declarados igualmente imprescriptibles.
- c) Son enajenables.
- d) Pueden cederse a título gratuito.
- e) Son susceptibles de donación.
- f) Pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

DIFERENCIAS

Bienes del Dominio Público	Bienes del Dominio Privado
* Inalienables e imprescriptibles.	* Alienables y prescriptibles.
* Están destinados a prestar un servicio público.	* No deben ser destinados al servicio público, ya que automáticamente formarían parte del otro régimen jurídico.
* Son de uso común.	* Solo son usados por las dependencias y sus funcionarios.
* Se regulan exclusivamente por el derecho público.	* Se regulan supletoriamente por el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales.

CAPITULO IV

REGULACIÓN JURÍDICA

Con el fin de conceptualizar el proceso de desincorporación de los bienes muebles de la Administración Pública Federal, a continuación habremos de revisar la normatividad aplicable, la que nos proporcionará las herramientas legales para su entendimiento y aplicación al caso concreto.

4.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 134.- “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 estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”.

Es de resaltar el notable esfuerzo realizado por el legislador, a fin de plasmar en la Carta Magna del país, una serie de disposiciones que directamente habrán de incidir en las decisiones que el servidor público tome, en relación a la desincorporación de bienes no útiles y que pertenezcan a la Federación.

Acerca de los procedimientos que deberán seguirse, en el capítulo siguiente, habremos de abundar al respecto.

Al hacerse mención de que la Administración Pública debe ejercerse bajo principios de eficiencia, eficacia y honradez, a fin de satisfacer objetivos propios de su finalidad; con ello se pretende precisar la responsabilidad de los servidores públicos por los malos manejos que realicen con los bienes y dineros de la Federación. Se reitera a su vez el principio de que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, se lleven a cabo mediante convocatorias públicas y a través de concursos, con objeto de garantizar las mejores condiciones para el gobierno y proveer a todos los mexicanos que reúnan las características solicitadas en las mismas, la oportunidad de participar en ellos.

Con el ejercicio de tales acciones, se pretende eliminar la práctica lamentable de obtener ganancias ilícitas a través del manejo de los recursos públicos.

4.2. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

La Ley General de Bienes Nacionales establece principios comunes a todo el patrimonio federal, que son aplicables en tanto no exista una norma especial que los contrarie.

Esta Ley se publicó inicialmente en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de julio de 1942, sin embargo, esta publicación no surtió efectos, ya que ésta incumplía con lo establecido por el artículo 92 de la Constitución, el cual dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". Posteriormente el 26 de agosto de 1944, nuevamente se publicó en el Diario Oficial y fue sustituida por la del 30 de enero de 1969, reformada el 26 de diciembre del mismo año, así mismo, ésta se abrogó por la del 8 de enero de 1982 y hasta nuestros días, la referida Ley General de Bienes Nacionales, ha sufrido múltiples adiciones, las que a continuación citamos: 7 de febrero de 1984, 21 de enero de 1985, 25 de mayo de 1987, 7 de enero de 1988, 3 de enero de 1992 y 29 de julio de 1994.

La Ley General de Bienes Nacionales vigente, contiene preceptos que otorgan el control, administración, aprovechamiento y vigilancia de los bienes que constituyen el Patrimonio Nacional, un amplio sentido de utilidad y

servicio social. Esta ley, regula el patrimonio nacional, conjuntamente con el artículo 27 Constitucional, así mismo, hace una descripción muy amplia de los bienes, tanto del dominio público como del privado.

Las características que identifican a los bienes públicos son:

- a) Puede ser inmueble o mueble, corporal o incorporal.
- b) Que sea normalmente insustituible.
- c) Que pertenezca a una persona moral gobernante pública.
- d) Que sea necesario para la función exclusiva de esa personal moral, y
- e) Que esa persona moral lo destine al desempeño de sus funciones.

No necesariamente se tienen que dar todos estos requisitos, pero si se identifican varios de ellos, podemos señalar si se trata de un bien público.

Esta Ley consta de 100 artículos, 7 transitorios, sus capítulos son IX y estos son:

- I. Disposiciones Generales. Artículos 1 a 10.
- II. De las Adquisiciones de Bienes Inmuebles. Artículos 11 a 15.
- III. De los bienes de Dominio Público. Artículos 16 a 48.
- IV. De la zona Federal Marítimo Terrestre y de los terrenos ganados al mar. Artículos 49 a 56.
- V. De los Inmuebles de Dominio Privado. Artículos 57 a 76.
- VI. De los muebles de Dominio Privado. Artículos 77 a 82.
- VII. Del Registro Público de la Propiedad Federal. Artículos 83 a 92.
- VIII. Del catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación. Artículos 93 a 95.
- IX. Sanciones. Artículos 96 a 100.

Ahora bien, para el estudio de los bienes muebles que nos ocupa, habremos de adoptar lo que al respecto establece el capítulo VI de esta Ley.

En sus artículos 77 a 82, regula los aspectos acerca de la desincorporación patrimonial de los bienes muebles de dominio privado de la Federación; no debemos olvidar que esta figura de desincorporación, podrá darse a través de la enajenación, donación (sin ser los únicos medios de desincorporación patrimonial), que contempla la propia Ley y cuyos procedimientos iremos desarrollando, conforme avancemos en el estudio del capítulo en cuestión.

Un aspecto que no debemos olvidar, lo constituye el que dichos bienes hayan dejado de ser útiles para el servicio sustantivo, para el que fueron habilitados.

Artículo 77: “La Secretaría de Programación y Presupuesto expedirá las normas a que se sujetará la clasificación de los bienes muebles de dominio privado de la Federación, la organización de los sistemas de inventario y estimación de su depreciación y el procedimiento que deba seguirse en lo relativo a la afectación y destino final de dichos bienes. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá practicar visitas de inspección en las distintas dependencias del Gobierno Federal, para verificar la existencia en almacenes e inventarios de bienes muebles, y el destino y afectación de los mismos”.

Al extinguirse la Secretaría de Programación y Presupuesto (21-II-92), sus funciones en materia de bienes muebles e inmuebles, pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; las que dentro de sus atribuciones, regulan las acciones de interpretación de la normatividad aplicable y tienen a su cargo la actualización permanente de ésta.

Es así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al respecto establece en su artículo 31 (atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), fracción XXI, “Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal”.

Por su parte el artículo 37 de la referida Ley (atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), señala en su fracción VIII. “Inspeccionar y vigilar, directamente o 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 sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal”. XIX “Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal”.

No se omite hacer mención que la normatividad de la materia tenderá a facilitar la tarea de las Dependencias y Entidades, en cuanto a determinar el

destino final mas óptimo, de los bienes muebles que han dejado de ser útiles para el servicio, sin embargo, la aplicación correcta de ésta, queda a cargo de los servidores públicos responsables de la administración de los recursos materiales, quienes en no pocas ocasiones, por desconocimiento de la norma, determinan incorrectamente el destino final de los bienes.

Por su parte el artículo 79 señala:

“Corresponde a las dependencias del Gobierno Federal la enajenación de los bienes muebles de propiedad federal que figuren en sus respectivos inventarios y que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguirlos utilizando en el mismo.

Salvo los casos comprendidos en el párrafo siguiente, la enajenación se hará mediante licitación pública.

Las dependencias, bajo su responsabilidad, podrán optar por enajenar bienes muebles sin sujetarse a licitación pública, cuando: ocurran condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles, o situaciones de emergencia; no existan por lo menos tres postores idóneos o capacitados legalmente para presentar ofertas, o el monto de los bienes no exceda del equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Con excepción del último caso mencionado en el párrafo anterior, el titular de la dependencia, en un plazo que no excederá de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiere autorizado la operación, lo hará del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, acompañando la documentación que justifique tal determinación.

El monto de la enajenación no podrá ser inferior a los precios mínimos de los bienes que determinará la Secretaría de Programación y Presupuesto para tales fines.

La enajenación de bienes cuyo valor mínimo no hubiere fijado la Secretaría de Programación y Presupuesto, no podrá pactarse por debajo del que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de banca y crédito u otros terceros capacitados para ello conforme a las disposiciones aplicables.

Cuando se trate de armamentos, municiones, explosivos, agresivos químicos y artificios, así como de objetos cuya posesión o uso puedan ser peligrosos o causar riesgos graves, su enajenación, manejo o destrucción se hará de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Efectuada la enajenación, se procederá a la cancelación de registros en inventarios y se dará aviso a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la baja respectiva en los términos que ésta establezca.

Las enajenaciones a que se refiere este artículo no podrán realizarse en favor de los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en los actos relativos, ni de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios. Las enajenaciones que se realicen en contravención a ello, serán causa de responsabilidad y nulas de pleno derecho”.

La modalidad que presenta el texto citado, corresponde a lo preceptuado por el artículo 134 Constitucional, al señalar que las enajenaciones de bienes muebles han de sujetarse al principio general de licitación pública, con la finalidad de asegurar las mejores condiciones para el Estado.

Igualmente contempla los casos en que las dependencias y entidades podrán optar, bajo su responsabilidad, el no sujetarse al procedimiento de licitación pública. A fin de garantizar que efectivamente las enajenaciones de bienes muebles de propiedad Federal, se lleven a cabo en las mejores condiciones, se menciona que en ningún caso el monto de la operación podrá ser menor al fijado en la “Lista de precios Mínimos de Avalúo para desechos de bienes muebles que generan las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”; que aparece bimestralmente en el Diario Oficial de la Federación. En los supuestos en que dicho valor no sea fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deja abierta la posibilidad de que las Instituciones de Banca y Crédito u otros terceros capacitados para ello, determinen mediante avalúo el precio mínimo de la operación.

Acorde con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece la prohibición de enajenar bienes muebles a los servidores públicos que intervengan en estos actos, así como a sus cónyuges, parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o a terceros con los cuales tengan vínculos privados o de negocios, previéndose la nulidad de las operaciones en caso de contravenir tal disposición.

Continuando con el análisis de dicho mandato, encontramos que el artículo 81 preceptúa:

“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 respecti-

vos 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 Programación y Presupuesto.

El Gobierno Federal podrá donar bienes muebles a gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, mediante Acuerdo Presidencial refrendado por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Programación y Presupuesto, y por el Titular de la Dependencia en cuyos inventarios figure el bien”.

La agilización de los procedimientos de donación de bienes muebles, estará dado en razón de que el valor de los bienes no excedan el equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, si rebasan tal monto, se requerirá de la autorización expresa de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Cabe destacar la importancia de las donaciones a gobiernos e instituciones extranjeras, las cuales, están debidamente contempladas en el numeral citado y redondean el aspecto teórico-práctico de tales acciones.

Por último encontramos que en el artículo 82 se asienta:

“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”.

Así tenemos que los actos de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles de propiedad federal, serán regulados por los artículos precedentes, siendo de aplicación obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Visto desde esta perspectiva, parecería ser que el Estado tiene un control pleno de los bienes muebles que han dejado de ser útiles para su servicio; sin embargo, no debemos olvidar que tanto las dependencias y entidades son responsables para aplicar de manera directa los procedimientos idóneos en la desincorporación patrimonial de los bienes que han dejado de ser útiles para su servicio, y que el éxito de tales acciones se deposita en los servidores públicos, que tienen a su cargo la tarea de administrar los “bienes muebles” de propiedad Federal.

4.3. CODIGO CIVIL

El Código Civil hace mención en su libro segundo, título segundo, capítulo tercero, en sus artículos 764 y 773, acerca de los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen; señalando que estos serán de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

Enuncia dentro de los primeros, los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios; así mismo, en su artículo 767 establece que los bienes del poder público se dividen en:

- a) Bienes de uso común;
- b) Bienes destinados a un servicio público; y
- c) Bienes propios, clasificación a la que se hizo referencia en el capítulo anterior.

Respecto de los Bienes de Uso Común, tal como lo indicamos en el capítulo anterior, tienen la característica de ser inalienables e imprescriptibles. Pueden ser aprovechables por todos los habitantes, con las restricciones que la Ley de la materia señala; sin embargo para aprovechamientos especiales, es necesario contar con las autorizaciones que prevengan las leyes respectivas.

No debemos omitir por la importancia que reviste para nuestro estudio, el tener presente lo que señala el artículo 770:

“Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados”.

La desafectación a que hace referencia el precepto mencionado, se dará en razón del cumplimiento de la serie de requisitos enunciados en las “Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de los Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal”; no se omite hacer mención que las disposiciones que emanan de estas normas son aplicables a los bienes muebles propiedad del Estado, ya que para el caso de inmuebles, los procedimientos aplicables, emanan de disposiciones jurídicas cuyo objeto de estudio no es competencia del presente trabajo de investigación.

4.4. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL

Dentro de los capítulos que integran tal documento, destaca por su importancia, el que establece la serie de responsabilidades en que podrán incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, las cuales estarán dadas en razón de la gravedad de la acción u omisión que realicen.

De las responsabilidades a que se hagan acreedores, habrán de indemnizar a la Hacienda Pública Federal y a la del Gobierno del Distrito Federal, o a las entidades paraestatales, en razón a lo que al respecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría de Desarrollo Administrativo.

Así tenemos que el Capítulo V de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público señala:

ART. 45 La Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las que se hayan expedido con base en ella, y que se conozcan a través de:

- I. Visitas, auditorías, o investigaciones que realice la propia Secretaría;
- II. Pliegos preventivos que levanten:
 - a) Las entidades, con motivo de la glosa que de su propia contabilidad hagan;

- b) Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en relación con las operaciones de las entidades paraestatales agrupadas en su sector;
 - c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras autoridades competentes.
- III. Pliegos de observación que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su Ley Orgánica.

ART. 46 Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios, con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Los responsables garantizarán a través de embargo preventivo y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad.

ART. 47 Las responsabilidades que se constituyan tendrán por objeto indemnizar por los daños y perjuicios que ocasionen a la Hacienda Pública Federal y a la del Departamento del Distrito Federal, o a las entidades, de la administración pública paraestatal, las que tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán por la Secretaría de Programación y Presupuesto en

cantidad líquida, misma que se exigirá se cubra desde luego sin perjuicio de que, en su caso, la Tesorería de la Federación o la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, las hagan efectivas a través del procedimiento de ejecución respectivo.

Art. 48 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan, no revistan un carácter delictuoso, ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable, y que los daños causados no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. La propia Secretaría podrá cancelar los créditos derivados del fincamiento de responsabilidades que no excedan de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, por incosteabilidad práctica de cobro. En los demás casos se propondrá su cancelación a la Cámara de Diputados, al rendirse la Cuenta Anual correspondiente, previa fundamentación.

ART. 49 La Secretaría de Programación y Presupuesto podrá imponer las siguientes correcciones disciplinarias a los funcionarios y empleados de las entidades a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades:

- I. Multa de \$100.00 a 10,000.00 y,
- II. Suspensión temporal de funciones.

La multa a que se refiere la fracción I se aplicará, en su caso, a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad.

Iguals medidas impondrá la propia Secretaría a sus funcionarios y empleados cuando no apliquen las disposiciones a que se refiere este capítulo o las reglamentarias que se deriven del mismo.

Las correcciones disciplinarias señaladas, se aplicarán independientemente de que se haga efectiva la responsabilidad en que hubiere incurrido.

ART. 50 “Las responsabilidades a que se refiere esta Ley se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las sanciones de carácter penal que en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial.”

De la revisión de lo asentado, destaca el que los artículos en cuestión invariablemente nos remite a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto y como ya lo señalamos, en lo aplicable, serán responsables de estas funciones la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

4.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Esta Ley regula entre otras, las responsabilidades que se generen por parte de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones, no cumplan con la normatividad aplicable y sus acciones y omisiones constituyan un ilícito por el incumplimiento de ésta; es así que en su artículo 2º establece:

“Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

Por su parte y a fin de comprender las obligaciones de los servidores públicos, el título tercero de la referida Ley (Responsabilidades Administrativas) señala en su artículo 47:

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”:

- I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la

- suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
 - III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que están afectos;
 - IV. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
 - V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
 - VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
 - VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
 - VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;
 - IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
 - X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
 - XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

- XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
- XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;
- XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
- XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;
- XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público,

- cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.;
- XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;
- XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
- XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
- XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
- XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y
- XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y
- XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

En su capítulo II (Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlos) establece:

- ART. 53 Las sanciones por falta administrativa consistirán en:
- I. Apercibimiento privado o público;
 - II. Amonestación privada o pública;
 - III. Suspensión;
 - IV. Destitución del puesto;
 - V. Sanción económica; y
 - VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Por lo antes señalado, podemos concluir que los servidores públicos que manejen o apliquen recursos federales, deberán ejercer su encargo con diligencia, honestidad e imparcialidad y a su vez dar cabal cumplimiento a lo establecido por el citado artículo 47, en caso contrario se harán acreedores de las sanciones administrativas, civiles y/o penales que la normatividad aplicable señala; sin embargo, en la práctica, el fincamiento de responsabilidades se da en un porcentaje mínimo y en contra de servidores públicos de mandos medios, ya que los servidores públicos de mandos superiores en los más de los casos, dictan las instrucciones a seguir, originan las responsabilidades, pero no se corresponsabilizan con sus subalternos.

4.6. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Dentro de los aspectos sobresalientes que habremos de señalar, se encuentran, entre otros, los referentes a la clasificación de las contribuciones y accesorios, así como de aprovechamientos y productos; igualmente, aunque de manera breve haremos mención acerca del remate de los “bienes muebles” embargados.

ART. 2º Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

- I. Impuestos, son las contribuciones establecidas en Ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho previsto por la misma...
- II. Aportaciones de Seguridad Social, son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social...
- III. Contribuciones de mejoras, son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- IV. Derechos, son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público...

ART. 3º Son aprovechamientos, los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

“Son productos, las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

ART. 4º Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares...

Es el capítulo III del Código Fiscal de la Federación en el que se establece el Procedimiento Administrativo de Ejecución, mismo que contempla los casos en que procede el embargo precautorio, el de la intervención, pero para fines de nuestro estudio debemos analizar a groso modo lo que al respecto señala del remate.

ART. 174 Salvo los casos que este Código autoriza, toda enajenación se hará en subasta pública que se celebrará en el local de la oficina ejecutora...

ART. 176 El remate deberá ser convocado para una fecha fijada dentro de los treinta días siguientes a aquella en que se determinó el precio que deberá servir de base...

ART. 181 Al escrito en que se haga la postura se acompañará necesariamente un certificado de depósito por el diez por ciento, cuando menos, del valor fijado a los bienes en la convocatoria, expedido por Institución de Crédito autorizada para tal efecto . . .

ART. 182 El escrito en que se haga la postura deberá contener:

- I. Cuando se trate de personas físicas, el nombre, la nacionalidad y el domicilio del postor, y en su caso, la clave del registro federal de contribuyentes; tratándose de sociedades, el nombre o razón social, la fecha de constitución, la clave del registro federal de contribuyentes y el domicilio social.
- II. La cantidad que se ofrezca y la forma de pago.

Por su parte los artículos 183 a 196, contemplan lo relativo a la calificación de las posturas, incumplimiento del postor, pago de la postura de bienes

muebles, retiro de los bienes adjudicados, etc... Ahora bien, se quiso citar lo referente al embargo precautorio por parte de las autoridades hacendarias, para caer en la cuenta que tanto las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, así como las recuperaciones que éstas tengan para el Erario Federal en razón de las aportaciones que por Ley tengan que realizar tanto las personas físicas, como las morales, en un momento dado será a través de la “Licitación Pública” a que hace referencia el artículo 134 constitucional, la que habrá de arrojar las mejores condiciones para el Estado, que es a fin de cuentas el objetivo primordial de la desincorporación Patrimonial de los Bienes de la Federación.

4.7. NORMAS Y PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA LA AFECTACIÓN, BAJA Y DESTINO FINAL DE BIENES MUEBLES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Por lo expuesto, se identifica que las Dependencias del Ejecutivo, en materia de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles que estén a su servicio o formen parte de sus activos, procederán conforme a lo establecido en la Ley General de Bienes Nacionales; por lo que hace a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, sus órganos de gobierno, cuentan con la facultad para dictar sus propias normas y bases generales que regulen su actuación en ésta materia, en apego a las normas que a continuación se citan.

Primera.— “Las presentes normas y procedimientos son de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal 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”.

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 aquellos que, por su utilización en el desarrollo de las actividades que realizan las dependencias, tienen un desgaste total, no siendo susceptibles de ser inventariados individualmente, dada su naturaleza y finalidad en el servicio”...

Sexta.— “Las Dependencias deberán 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”...

Séptima.— “Las Dependencias 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...
- II. 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 que resulten aplicables”.

Décimo Primera.— “La determinación del destino final por parte de las dependencias quedará a cargo del servidor público a que se hace mención en la norma sexta (responsable de la administración general de los recursos materiales) y se llevará a cabo una vez que hubiere autorizado su enajenación, transferencia o destrucción, conforme a los procedimientos establecidos por la Secretaría”.

Es de primordial importancia, el tomar en cuenta que para que opere la baja de bienes muebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstos deberán estar a su servicio o formar parte de sus activos; el destino final a que halla lugar, ya sea enajenación, donación, transferencia, destrucción, permuta o dación en pago, es materia de análisis del capítulo V de nuestro estudio.

CAPITULO V

LA DESINCORPORACION PATRIMONIAL DE LOS BIENES MUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN

Una vez analizada la serie de disposiciones legales que son aplicables a la desincorporación patrimonial, y continuando con el análisis de dicha figura, nos corresponde realizar un estudio de los procedimientos utilizados para determinar el destino final idóneo de los bienes muebles del “Dominio Privado” de la Federación, los cuales estarán dados en razón de que éstos, por su estado físico o cualidades técnicas, no resulten ya útiles o funcionales para el servicio al cual se les destinó.

Operada la baja del bien mueble, en los inventarios de la dependencia o entidad, de acuerdo con las condiciones físicas de éste, procederá en su caso:

- a) “Enajenación
- b) Permuta o dación en pago
- c) Donación
- d) Transferencia
- e) Destrucción”¹

Todo ello de acuerdo a lo que señalan las “NORMAS Y PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA LA AFECTACION, BAJA Y DESTINO FINAL DE BIENES MUEBLES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL”, ya que las mismas establecen los procedimientos aplicables para cada caso. Es así que a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde dictar las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos relacionados con la afectación, baja y destino final de los bienes muebles al cuidado o de propiedad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo expuesto, contamos con los elementos para comprender la importancia que reviste la correcta administración de los recursos o bienes con que cuenta el Estado para el cumplimiento de sus funciones, ya que los ser-

¹ Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

vidores públicos que tienen a su cargo el manejo de éstos, con una buena administración pueden lograr el cumplimiento de más objetivos que tenga a su encargo la Dependencia en la cual presten sus servicios y una vez que los bienes muebles han caído en desuso, la optimización de su destino final, redundará en que se ingresen mayores recursos económicos al erario público, lo que se traduce en bienes y servicios en beneficio de quienes más lo necesitan.

5.1. ENAJENACIÓN

La enajenación es equiparable en el derecho civil a la compraventa, ya que a través de ésta, se traslada la propiedad de un bien mueble cierto, así mismo, es el medio principal de adquirir la propiedad y el dominio. Previo al inicio del análisis de la enajenación de bienes muebles del dominio privado de la Federación, habremos de revisar someramente la figura jurídica de la compraventa.

“La compraventa, es un contrato traslativo de dominio, es decir, se define como el contrato por virtud del cual una parte, llamada vendedor, transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra, llamada comprador, mediante el pago de un precio cierto y en dinero”.²

Por su parte, el Código Civil vigente señala:

Art. 2248 “Habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero”.

El primer elemento que la distingue, es el consentimiento, en la compraventa se define como el acuerdo de voluntades que tiene por objeto la transferencia de un bien a cambio de un precio cierto y en dinero.

Ahora bien, la enajenación de bienes muebles, propiedad del Gobierno Federal, se traduce en una promesa de venta, por los requisitos y el procedimiento que todos los posibles compradores deben cumplir para adjudicarse el bien en cuestión, es decir, la dependencia o entidad convocante señala una

² Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo Sexto Contratos, Ed. Porrúa, Pág. 130.

serie de obligaciones a cumplir por los interesados en la adquisición de “x” bien y éstos en el proceso licitatorio, cumpliendo con lo solicitado, en igualdad de circunstancias, podrán adjudicarse el bien, siempre y cuando su oferta sea la más conveniente para el Estado.

En la legislación Colonial figuraban disposiciones que pretendían garantizar la eficacia de sus contratos; baste recordar que en la recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, existían muchas que evidencian la intención de organizar una buena administración y por lo mismo las había sobre contratos administrativos. Entre otras se encuentran disposiciones que prohibían a ciertos funcionarios contratar en determinadas circunstancias; obligaban a verificar los precios, a presenciar el recibo, a dar publicidad a las compras, etc...

La enajenación “consiste en la transmisión del dominio sobre una cosa o derecho que nos pertenece, a otro u otros sujetos. La palabra podría tener un significado más genérico comprendiéndose todo acto o actos por el que transmitimos una cosa o un derecho a otra u otras personas”.³

Algunas de las causas por las que el Gobierno Federal habrá de proceder a la enajenación de sus bienes, las podemos ubicar en las siguientes:

- a) Cuando los bienes hayan cumplido su finalidad.
- b) Cuando se determine que el bien ha caído en desuso.
- c) Cuando resulte gravosa su conservación y mantenimiento.
- d) Cuando se presenten condiciones ventajosas en el mercado.

En ningún caso podrán ser enajenados los bienes de uso común y los destinados a un servicio público, en tanto tengan ese carácter o destino, es decir, una vez que dichos bienes sean desafectados podrán ser enajenados.

5.1.1. LICITACIÓN PÚBLICA

La licitación es un acto condición previo, cuyo resultado se traduce en la suscripción de un contrato, mismo que habrá de garantizar al Estado las mejores condiciones.

Las enajenaciones de carácter oneroso de bienes muebles se sujetarán a la licitación pública a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 79

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H UNAM. Ed. Porrúa, 1991, Pág. 1271.

de la Ley General de Bienes Nacionales; y a fin de poder comprender dicho término, habremos de señalar su significado:

La Licitación.— “Es el procedimiento relativo a la forma de celebración de ciertos contratos, cuya finalidad es determinar la persona que ofrece condiciones más ventajosas para la formalización de la relación contractual”.

Características:

- a) Es un procedimiento.— Serie de actos, regulados por las normas administrativas.
- b) Su finalidad de dicho procedimiento es la determinación de la persona con la cual ha de celebrarse un contrato determinado.
- c) El contrato se formalizará con quien haya ofrecido las mejores condiciones.

LA LICITACIÓN PÚBLICA.— “Es la licitación en la cual el número de oferentes que pueden concurrir a formular su oferta no está limitado, ya que pueden hacerlo todas las personas físicas o jurídicas que según las normas vigentes reúnan las condiciones generales exigidas para ello”.⁴

La realización de una licitación pública supone el cumplimiento de distintas etapas sucesivas, que por lo general son las siguientes:

1. Preparación de la convocatoria y bases de la licitación.
2. Llamado a la licitación que consiste en la invitación para que se formulen las ofertas.
3. Presentación de las propuestas de los licitantes.
4. Apertura y consideración comparativa de las ofertas presentadas.
5. Adjudicación del pedido o contrato.
6. Perfeccionamiento o formalización del contrato.

Las convocatorias para la celebración de la licitación pública, deberán contener los siguientes datos:

⁴ Escola, Jorge. *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Vol. I, Ed. De Palma, Buenos Aires.

1. Nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante, según el caso.
2. Descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes muebles que sean objeto de la licitación.
3. El plazo máximo en que deberá ser retirado el bien o bienes muebles por la persona o personas a quienes se les hubieren adjudicado.
4. Lugar, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y el acceso al sitio en el que se encuentran los bienes muebles.
5. Lugar, fecha límite y horarios para que los interesados se inscriban en la licitación.
6. Lugar, fecha y hora de celebración del acto de apertura de ofertas.
7. Monto de la garantía que deberán otorgar los participantes.

Por su parte, las bases de cada licitación deberán contener:

1. Nombre de la dependencia convocante.
2. La descripción completa de los bienes muebles y sus especificaciones.
3. Información que deberán proporcionar los interesados, relativa a sus programas de trabajo, empleo y producción para acreditar que estos se vinculan con los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.
4. Datos que a juicio de la dependencia o entidad considere pertinentes en función de la naturaleza y características del bien mueble de que se trate.
5. Lugar, fecha límite y hora en que se emitirá el fallo de la licitación.
6. Sanciones a que se harán acreedores los interesados que incumplan con las obligaciones que se deriven de la adjudicación del bien o bienes muebles de que se trate.

En los procedimientos de licitación pública, las dependencias y entidades exigirán a los interesados en adquirir bienes muebles, que garanticen su oferta mediante cheque certificado o cruzado librado por los mismos, o de caja expedido por Institución de Banca y Crédito o fianza otorgada por Institución de Fianzas debidamente autorizada a elección de los propios participantes. El monto de las garantías será fijado por las propias Dependencias y no podrá ser menor del 10% ni mayor del 25% del precio del avalúo. Tal documento deberá expedirse a favor de:

- I. La Tesorería de la Federación, cuando la convocante sea una dependencia.
- II. La Tesorería del Distrito Federal, en los casos en que el convocante sea el Gobierno del Distrito Federal, y
- III. Las entidades, cuando sean éstas las convocantes.

Cabe hacer un comentario por la omisión que intencionalmente realizo al no señalar de manera detallada el procedimiento de licitación, ya que esto implicará el abordar aspectos que escapan del tema central, motivo de la presente investigación, es así que de manera enunciativa se hace referencia al “Procedimiento para llevar a cabo la enajenación de bienes muebles”:

El servidor público responsable de la administración general de los recursos materiales de la dependencia o entidad de que se trate, una vez que ha determinado como destino final la enajenación de los bienes muebles, procederá a gestionar la práctica del avalúo de los mismos. 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 y Entidades de la Administración Pública Federal”, que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial y que se encuentre vigente.

“ El responsable de la administración general de los recursos materiales, elabora las bases de la licitación y determina la forma en que se llevará a cabo la enajenación ya sea, por licitación pública o adjudicación directa.

En el caso de enajenación mediante licitación pública, 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, elaborándose una lista en la cual se indicará el nombre o razón social de los participantes. El día y hora señalados para la apertura de ofertas, se procederá a abrir los sobres que contengan la “Cédula de Ofertas”, levantándose acta circunstanciada de dicho evento.

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.

El responsable de la enajenación, 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 per-

sonas que de entre los participantes ofrezcan las mejores condiciones para el Estado.

El responsable de la licitación dará a conocer el día y hora señalados en su oportunidad ante los participantes que asistan al fallo correspondiente, el nombre de la persona o personas a quienes se les adjudiquen los bienes. Conocido el fallo, el adjudicatario o adjudicatarios de los bienes procederán a entregar el pago respectivo conforme a lo establecido en la convocatoria o en las bases.

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

El encargado de la guarda o custodia de los bienes, procede a entregar los bienes al adjudicatario, informando al responsable de la administración general de los recursos materiales, quien a su vez procederá a la cancelación de los registros de inventario correspondientes.

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 y entidades procurarán invitar a aquellas personas que se considere, reúnen las condiciones necesarias para participar como postores, dejando constancia de dicha actuación”.⁵

Debemos recordar que en términos generales el artículo 134 Constitucional establece que las adquisiciones, arrendamientos y “enajenaciones” de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas...

Sin embargo el párrafo tercero del artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales establece los casos en que podrá no llevarse a cabo la licitación pública, siempre y cuando:

- a) Ocurran condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles, o situaciones de emergencia.
- b) No existan por lo menos tres postores idóneos o capacitados legalmente para presentar ofertas, o
- c) El monto de los bienes no exceda al equivalente a quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

⁵ *Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.*

5.2. PERMUTA O DACIÓN EN PAGO

En su régimen jurídico la permuta sigue todas las reglas de la compraventa, excepción hecha de las relativas al precio, es decir, en cuanto a la transmisión del dominio y a las obligaciones del vendedor, se aplica el sistema de la compraventa. Cada permutante se reputa vendedor en lo que se refiere a las obligaciones de transmitir el dominio, entregar la cosa, garantizar una posesión pacífica, responder de los vicios o defectos ocultos y del saneamiento para el caso de evicción”.⁶

La permuta y la compraventa, revisten una gran similitud y están regidos por reglas comunes en cuanto a los efectos que producen y las obligaciones que crean, es así que el artículo 1492 del Código Civil dispone:

“En todo lo que no se haya determinado especialmente, en este título, la permutación se rige por las disposiciones concernientes a la venta”.

La permuta o dación en pago se encuentran reguladas en nuestra legislación por el Código Civil, el cual de manera clara, establece la distinción entre una y otra figura jurídica.

Art. 2327 “La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra”.

Se observará en su caso, lo dispuesto por el Artículo 2250.

Art. 2250 “Si el precio de la cosa vendida se ha de pagar parte en dinero y parte con el valor de otra cosa, el contrato será de venta cuando la parte en numerario sea igual o mayor que la que se pague con el valor de otra cosa. Si la parte en numerario fuera inferior, el contrato será de permuta”.

Art. 2328 “Si uno de los contratantes ha recibido la cosa que se le da en permuta, y acredita que no era propia del que la dio, no puede ser obligado a entregar la que él ofreció en cambio, y cumple con devolver la que recibió”.

⁶ Rojina Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Tomo Sexto Contratos, Edit. Porrúa. Pág. 407.

Art. 2329 “El permutante que sufra evicción de la cosa que recibió en cambio, podrá reivindicar la que dio, si se halla aún en poder del otro permutante, o exigir su valor o el valor de la cosa que se le hubiere dado en cambio, con el pago de daños y perjuicios”.

Art. 2330 “Lo dispuesto en el artículo anterior no perjudica los derechos que a título oneroso haya adquirido un tercero de buena fe sobre la cosa que reclame el que sufrió la evicción”.

Art. 2331 “Con excepción de lo relativo al precio, son aplicables a este contrato las reglas de la compraventa, en cuanto no se opongan a los artículos anteriores”.

Juristas, sociólogos e historiadores están de acuerdo en que el más antiguo de los contratos realizados entre los hombres es el de permuta, también denominado contrato de cambio o trueque; su importancia ha sido de carácter más bien económico que jurídico.

“La permuta exige que ambos contratantes sean propietarios de los bienes materia del contrato; es de eficacia real, es decir, transmite la propiedad por su propia naturaleza, aunque puede darse el caso de que dicha eficacia sea aplazada cuando se trata por ejemplo, de una permuta de géneros en cuyo caso sólo se transmitirá la propiedad cuando se especifique con conocimiento del acreedor, tal es el caso a que alude el artículo 2015 “En las enajenaciones de alguna especie indeterminada, la propiedad no se transferirá sino hasta el momento en que la cosa se hace cierta y determinada con conocimiento del acreedor”. Así tenemos que la permuta es un contrato consensual, en virtud de que se perfecciona por el solo acuerdo de voluntades cuando recae sobre bienes muebles, y formal tratándose de inmuebles; es principal puesto que subsiste por sí solo; es oneroso y bilateral, ya que produce obligaciones y derechos recíprocos entre las partes; generalmente es conmutativo, pudiendo darse el caso de permutas aleatorias si uno de los contratantes entrega un producto o cosecha”.⁷

Dación en Pago.— Es el acto jurídico por el cual el deudor entrega al acreedor una prestación diferente a la debida, con el consentimiento de éste.

⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tomo II.

Art. 2095 “La obligación queda extinguida cuando el acreedor recibe en pago, una cosa distinta en lugar de la debida”.

Art. 2096 “Si el acreedor sufre la evicción de la cosa que recibe en pago, renacerá la obligación primitiva, quedando sin efecto la dación en pago”.

Por su parte, las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal, señala; Quedarán a cargo del titular de la dependencia o entidad, o si este así lo autoriza, del servidor público que tenga a su cargo la administración de los recursos materiales, la autorización para llevar a cabo, previo avalúo, los actos que por su naturaleza lleven implícita la permuta o la dación en pago de algún bien mueble.

Cuando se trata de permuta o dación en pago de bienes muebles, el servidor público responsable de la administración de los recursos materiales de la dependencia o entidad de que se trate, procederá a gestionar la práctica del avalúo de los mismos.

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 dependencia o 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 trata y los dictámenes técnicos y valuatorios respectivos.

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

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.

5.3. DONACIÓN

Otra figura de trascendental importancia para el análisis de la Desincorporación Patrimonial de los bienes muebles dados de baja del Gobierno Federal, lo es la donación, la que en términos generales podemos definir como:

“Contrato por el que una persona, denominada donante, transfiere a otra llamada donatario, gratuitamente una parte o la universalidad de sus bienes presentes”.

El estado cuenta con la potestad para donar sus bienes, cuando éstos ya sean innecesarios para sus fines y objetivos o estén sumamente deteriorados, los cuales podrán donarse a asociaciones o instituciones privadas, cuyas actividades sean de interés social, para fines educativos, culturales, de asistencia social, comunidades agrarias, etc.

Los bienes muebles podrán ser donados, con la simple aprobación expresa del titular de la dependencia propietaria de dichos bienes, siempre y cuando el valor del bien haya sido equivalente a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ya que si excede de esta cantidad, se requerirá de autorización de la "Secretaría de Programación y Presupuesto".⁸

Al respecto, el artículo 2332 del Código Civil, establece lo que debemos entender por donación:

"Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes".

Donación onerosa y remuneratoria, Art. 2336:

"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".

Nulidad de la donación, art. 2347:

"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".

"La donación es un contrato (con prestación de un solo lado), en virtud del cual, una de las partes (donante), por espíritu de liberalidad, y, por tanto, espontáneamente, procura a la otra parte (donatario), un enriquecimiento.

⁸ Esta Secretaría (S.P.P.), por Decreto del 21 de febrero de 1992, se fusionó con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando todas sus facultades a dicha Secretaría, por lo que de conformidad con el artículo quinto transitorio de dicho Decreto, aunque aparezca la S.P.P., se entenderá que la S.H.C.P. es la competente.

Los elementos de la definición son: 1° la donación es un contrato traslativo de dominio, 2° es por esencia gratuito, 3° puede recaer sobre una parte o la totalidad de los bienes presentes, exceptuándose los necesarios para la subsistencia del donante".⁹

Ahora bien, las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal, establecen; la donación de bienes muebles se llevará a cabo observándose las previsiones contenidas en el artículo 81 de la Ley General de Bienes Nacionales y de acuerdo al procedimiento que a continuación se señala:

La esencia de la donación consiste en que el donante hace una atribución patrimonial al donatario con ánimo de liberalidad, por lo tanto, acto de liberalidad no es sinónimo de acto a título gratuito, puesto que no son donaciones el mutuo simple o el depósito o el mandato a título gratuito, y como la donación es un contrato que exige cambio de consentimiento, el derecho moderno no acepta la donación por causa de muerte con la que se pretenda obtener ventaja sobre un legado en una sucesión testamentaria.

Las donaciones pueden ser puras, condicionales, onerosas o remuneratorias, según que se otorguen en términos absolutos, en el primer caso, o que se sujete a una condición suspensiva o resolutoria la existencia de la donación, en el segundo. Las donaciones serán onerosas cuando se imponen algunos gravámenes, y remuneratorias cuando se otorgan en atención a los méritos del donatario.

Otra clasificación de las donaciones, es la que se refiere a las donaciones antenuptiales y entre consortes; las primeras son aquellas que se hacen los novios o esposos en atención al matrimonio futuro, que por supuesto, quedará sin efecto si el matrimonio no se celebra. Las donaciones entre consortes son las que se hacen los cónyuges entre sí y pueden revocarse libremente.

Las reglas de formación del contrato de donación constituyen una excepción a las reglas de formación de todo contrato, pues en primer término el contrato se forma sólo hasta que el donatario acepta la donación y hace saber lo informado al donante y, en seguida, la aceptación debe hacerse en forma expresa y durante la vida del donante (art. 2340 y 2346, en relación con los arts. 1807, 1808 y 1809 del Código Civil).

⁹ Rojina Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano*. Tomo Sexto, Contratos. Ed. Porrúa, Pág. 422.

Art. 2340 “La donación es perfecta desde que el donatario la acepta y hace saber la aceptación al donador”.

Art. 2346 “La aceptación de las donaciones se hará en la misma forma en que éstas deban hacerse; pero no surtirá efecto si no se hiciera en vida del donante”.

Art. 1807 “El contrato se forma en el momento en que el proponente recibe la aceptación, estando ligado por su oferta según los artículos precedentes”.

Art. 1808 “La oferta se considerará como no hecha si la retira su autor y el destinatario recibe la retractación antes que la oferta. La misma regla se aplica al caso en que se retire la aceptación”.

Art. 1809 “Si al tiempo de la aceptación hubiere fallecido el proponente, sin que el aceptante fuere sabedor de su muerte, quedarán los herederos de aquel obligados a sostener el contrato”.

“La donación, en cuanto al objeto, solamente puede comprender los bienes presentes del donante. El contrato de donación es unilateral puesto que la obligación principal recae en el donante y consiste en la transmisión de la propiedad de la cosa donada de la que no responde por evicción salvo que expresamente se hubiese obligado a presentarla. Esto no quiere decir que no existan obligaciones a cargo del donatario, pues en primer término, tendrá el deber de gratitud a la persona del donante y, en segundo lugar, deberá cumplir las cargas impuestas y pagar las deudas del donante si éstas afectasen los bienes donados o si se hubiese recibido la universalidad de bienes del donante y sólo hasta el importe de la donación (del art. 2353 al 2355 del Código Civil)”.¹⁰

Art. 2353 “Si la donación se hace con la carga de pagar las deudas del donante, sólo se entenderán comprendidas las que existan con fecha auténtica al tiempo de la donación”.

¹⁰ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo III.

Art. 2354 “Si la donación fuere de ciertos y determinados bienes, el donatario no responderá de las deudas del donante, sino cuando sobre los bienes donados estuviere constituida alguna hipoteca o prenda”.

Art. 2355 “Si la donación fuere de todos los bienes, el donatario será responsable de todas las deudas del donante anteriormente contraídas; pero solo hasta la cantidad concurrente con los bienes donados y siempre que las deudas tengan fecha auténtica”.

La donación no puede comprender bienes futuros, la donación que comprende la totalidad de los bienes del donante, es nula, si éste no reserva lo necesario para vivir, de hecho, el hombre puede desprenderse de todos los bienes materiales, sin embargo, esto no significa que la ley pueda autorizarlo.

Obligaciones del Donante.— El donante debe transmitir el dominio de la cosa donada. Como se trata de un contrato traslativo de dominio, es esencial como en la compraventa, la transmisión de la propiedad, y aún mas, en la misma definición del contrato se menciona este elemento.

“La entrega de la cosa donada. El principio de moralidad.— Otra obligación del donante es entregar la cosa donada, rigiendo en cuanto a esa entrega el principio de exactitud en el tiempo, lugar, forma y sustancia. La entrega de la cosa donada debe realizarse en el tiempo convenido, y si no existe plazo, como es una obligación de dar, será exigible treinta días después de la interpelación judicial o extrajudicial, ante notario o dos testigos (art. 2080). La exactitud en cuanto al lugar, obliga al donante a entregar la cosa donada en el sitio convenido o a falta de convenio, en su domicilio (art. 2082)”.¹¹

Una vez analizada la donación y entendiendo los alcances y limitaciones a la misma, continuando con nuestro estudio, ya determinado como destino final la donación, y previo avalúo de los bienes de que se trate, el administrador general de los recursos materiales procederá conforme a lo siguiente:

Si el valor de los bienes, determinado por el avalúo correspondiente, no excede del equivalente a diez mil días de salario general vigente en el Distrito Federal, se procederá de la siguiente forma:¹²

¹¹ Ibid, Pág. 465.

¹² *Ley General de Bienes Nacionales*, Art. 81, 1er. Párrafo.

El responsable somete a consideración del titular de la dependencia o entidad o, cuando así proceda, al órgano de gobierno de esta última, la solicitud de donación anexando, dictamen técnico y valuatorio, quien en su caso autoriza; el responsable en base a la autorización correspondiente procederá a formalizar la donación.

1. Se describirán los bienes muebles que son materia del contrato.
2. Se transcriben las constancias que acreditan la autorización para llevar a cabo la donación.
3. Señalar el nombre, denominación o razón social de la parte beneficiaria del contrato.
4. En caso de que el donante imponga cargas y condiciones al donatario, respecto de los bienes donados, se indicarán con toda precisión las mismas.
5. Se señalará la aceptación del donatario respecto de las cargas y condiciones en su caso, que se impongan en los términos del numeral anterior.
6. Se podrán señalar ilimitadamente cláusulas, que permitan establecer con precisión el acto de donación, de acuerdo a cada caso particular.

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.

Es de hacer notar, que si el valor de los bienes excede del equivalente a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el titular de la dependencia o entidad será el responsable de otorgar la autorización correspondiente.

Tratándose de donaciones a gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, el responsable somete a consideración del titular de la dependencia o entidad, o cuando así proceda, al órgano de gobierno de esta última, la solicitud de donación anexando dictamen técnico y valuatorio, quien en su caso, autoriza.

5.4. TRANSFERENCIA

La transferencia de bienes muebles como tal, se da entre Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, obligándose éstas a los que al respecto esta-

blecen las Normas y Procedimientos Generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de la Administración Pública Federal.

Transferencia.- “Acto jurídico en virtud del cual un derecho es transmitido por una persona a otra”.¹³

Tratándose de transferencias de bienes muebles que se lleve a cabo entre dependencias, deberá procederse en los siguientes términos:

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

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

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

El responsable de la entrega de los bienes deberá 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.

5.5. DESTRUCCIÓN

Las dependencias y entidades, bajo la responsabilidad de su titular, o del servidor público en quien aquel haya delegado tal facultad, deberán proceder a la destrucción de bienes muebles cuando:

1. Por su naturaleza o estado físico en que se encuentren, peligro o se altere la salubridad, la seguridad o el ambiente.
2. Después de haber agotado los requisitos para la enajenación o donación previstos en los artículos 79 y 81 de la Ley General de Bienes Nacionales.
3. Se trate de bienes muebles, respecto de los cuales exista disposición legal o reglamentaria que ordene su destrucción.

En los casos previstos en los puntos anteriores, la dependencia o entidad, deberá observar en cada caso, los procedimientos que señalen las dispo-

¹³ De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho,. Ed. Porrúa.

siones 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.

Procedimiento para llevar a cabo la destrucción de bienes muebles:

“ El titular de la dependencia o entidad, o el servidor público en quien aquel haya delegado tal facultad, una vez que ha determinado la destrucción de los bienes, de acuerdo con la naturaleza y características del bien, procede en su caso, a solicitar la intervención de la autoridad competente.

Con base al 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.

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.

Se levantará acta de destrucción de bienes que firmarán los comparecientes, haciéndose constar con el mayor detalle, los datos que justifiquen el procedimiento respectivo”.¹⁴

Recapitulando y tomando en consideración lo expuesto, podemos afirmar que la Desincorporación Patrimonial, reviste hoy día un elemento de gran importancia para los estudiosos del Derecho, ya que su comprensión y actualización permanente, aportaría al erario público, recursos económicos que a corto y mediano plazo, impulsarían los programas y estrategias que tienen a su cargo las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal.

No omito hacer mención que el éxito de esta empresa, reposa en los servidores públicos que tienen a su cargo, la administración de los recursos materiales, los que en no pocas ocasiones, carecen del perfil para ocupar dichos puestos y debido a su inexperiencia y falta de conocimientos en la materia, propician un desorden administrativo y la desincorporación de los bienes muebles en desuso, no se da en el tiempo y forma ocasionando con ello, que recursos económicos no ingresen al erario público, la subutilización de los recursos materiales, el desperdicio de horas-hombre de los encargados de tales funciones y lo que es peor, generan una serie de responsabilidades por omisión, que en los más de los casos no se aplican, por no hacerse del conocimiento de las autoridades competentes en su oportunidad.

14 Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

CONCLUSIONES

De lo investigado y analizado, corresponde el elaborar las conclusiones, sin embargo, no es fácil detallar lo que a la luz de la ciencia del Derecho, por años ha sido un tema estudiado superficialmente, aún por tratadistas de reconocida fama mundial y que entre ellos no logran ponerse de acuerdo para establecer la diferenciación entre los bienes del dominio privado y bienes del dominio público de la Federación.

Con este estudio, no pretendo establecer innovaciones en lo que compete a la administración de los bienes muebles de propiedad federal, siendo más importante el aportar un estudio serio y profesional de la conformación del Patrimonio del Estado, así como de la normatividad aplicable al Procedimiento de Desincorporación Patrimonial de los bienes muebles, propiedad del Gobierno Federal, como el que hoy culmino.

Es así que a continuación pongo a su consideración las conclusiones a que he llegado al finalizar el presente estudio:

PRIMERA.— Sin lugar a dudas, la finalidad de este trabajo de investigación, consiste en rescatar para el ámbito científico del Derecho, una institución jurídica (Desincorporación patrimonial de los bienes muebles) que de su correcta aplicación, deriva para la Hacienda Pública, recursos económicos que coadyuvan a la función rectora del estado, en la prestación de los servicios administrativos, reconociendo la prioridad que debe darse al interés social.

SEGUNDA.— Es necesario regular de manera más objetiva las figuras jurídicas que encuadran en la desincorporación patrimonial, ya que dista mucho la interpretación jurídica que le puede dar una y otra Dependencia o Entidad, ya que anteponen sus intereses personales y solo aplican la normatividad vigente, cuando encuentran escollos que difícilmente han de superar si no recurren a ésta.

TERCERA.— La normatividad aplicable al manejo de los bienes muebles de propiedad Federal, deberá actualizarse y difundirse periódicamente entre las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, así como las modificaciones que en su oportunidad se implementen; ya que el conocimiento de las mismas, redundará en obtener recuperaciones económicas considerables para el erario público y sobre todo, bien podría ser una alternativa efectiva que aportará resultados positivos coadyuvando a la estabilización de la crisis económica en que se encuentra inmerso el sector público.

CUARTA.— Reconociendo las limitaciones de la normatividad aplicable a la administración de los bienes muebles propiedad del Gobierno Federal, es responsabilidad de los estudiosos del derecho, el mantener actualizadas las disposiciones legales que tengan injerencia en el ámbito de la administración de los recursos materiales; debiendo entenderse por “administración”, el curso que debe seguirse desde la adquisición de un bien, hasta su desincorporación patrimonial, verificando periódicamente que entre una y otra etapa, los controles administrativos que las Dependencias y Entidades deben aplicar, se accionen en el tiempo y forma establecidos, logrando con ello, la optimización del servicio a que fueron destinados los bienes en cuestión.

QUINTA.— Al referimos al Patrimonio del Estado, identificamos que la normatividad jurídica que los regula, se refiere invariablemente a los bienes muebles e inmuebles del dominio público o privado y las acciones que el Estado puede realizar sobre éstos; sin embargo, las inversiones y los derechos, no ha sido materia de estudio integral del Patrimonio del Estado, lo que complica el análisis y comprensión del patrimonio como institución jurídica, ya que si bien es cierto que existen disposiciones legales dispersas sobre los bienes, también es cierto que tanto a los derechos e inversiones, los han analizado por separado; razón por la que se concluye que el Patrimonio debe regularse en todo su conjunto, con lo que se lograría un mejor aprovechamiento de los bienes propiedad del Gobierno Federal.

SEXTA.— Las Dependencias y Entidades, al ser autónomas en el manejo de los bienes muebles de su propiedad o de los que estén a su cargo para el desempeño de sus funciones; en la medida que se apliquen para determinar el mejor destino final de los bienes muebles en desuso, estarán con ello salvaguardando los intereses del Estado y contribuyendo, en consecuencia, a incrementar los ingresos del erario público.

SEPTIMA.— Invariablemente y en términos generales, los estudiosos del derecho distinguen como elementos integrantes del Patrimonio del Estado, los bienes del dominio público de la Federación y los bienes del dominio privado de la Federación, sin embargo, los “recursos humanos” (personal al servicio del estado), no lo consideran como parte de su Patrimonio; sin parecer temerario, desde mi personal punto de vista y con los elementos jurídicos consignados en el capítulo relativo al Patrimonio del Estado, identifico al personal a su servicio como uno de los elementos que lo conforman, ya que los servidores público son la fuerza operativa con que el Estado cumple sus funciones sustantivas y al percibir un salario que les otorga el Estado, forman parte integrante de éste, siendo sujetos de derechos y obligaciones por

las funciones que deben cumplir, aún más, los responsables del manejo de los recursos materiales del Gobierno Federal, tienen a su encargo, la delicada tarea de administrar los bienes (muebles e inmuebles) propiedad o encargo, de la Federación, desde su adquisición, hasta la desincorporación patrimonial de éstos. Razón por la que debieran ser considerados como un elemento subjetivo que forma parte integral del Patrimonio del Estado.

OCTAVA.— Finalmente, resulta prioritario y urgente, establecer una regulación del Patrimonio del Estado en todo su conjunto y no solo de los bienes, como lo identificamos en el desarrollo del presente trabajo de investigación, lo que origina que el estudio y comprensión de esta materia, sea complicado, y en no pocas ocasiones puede causar confusión al momento de hacer uso de la normatividad jurídica; por lo tanto se estima procedente su agrupamiento e integración en una sola legislación que bien podría denominarse “Ley Orgánica del Patrimonio del Estado”, en la que se establezcan las acciones por las que tanto Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, podrán administrar, adquirir, usar o enajenar su patrimonio, en relación a los bienes del dominio público, ya que los bienes del dominio privado, bien pueden regirse por el derecho civil, como quedó señalado en el capítulo tres de este estudio.

Concluir el análisis de un tema que en sí mismo resulta amplio y genérico, cuya relación con otras materias del Derecho es fuente inagotable de estudio, no es sencillo; sin embargo el material que integra el presente trabajo, reúne los elementos mínimos que a la luz del Derecho debe considerar, el cual será de gran utilidad, tanto para estudiantes, como investigadores que tienen a su cargo, la loable tarea de adentrarse en el origen, causa y explicación de los fenómenos sociales; no omito hacer mención la importancia que, para el que otorga el presente estudio, revistió, ya que propicia un parteaguas en mi vida profesional y una modesta aportación para la sociedad de la cual formo parte.

BIBLIOGRAFIA DOCTRINAL

1. De Velasco Calvo Recaredo F., *Resumen de Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración*, T. II, Ed. Bosch, Barcelona.
2. Arce y Cervantes José, *De los Bienes*, Ed. Porrúa.
3. Bolaños Martínez Raúl, *Historia Patria*.
4. Sedas Ortega Cecilia, *Normatividad Jurídica del Patrimonio Público de los Gobiernos Locales*, Ed. INDETEC.
5. Chávez Orozco Luis, *La Civilización Nahoá*, Talleres Gráficos de la Nación.
6. *Leyes de Indias*, Título XII, Libro IV.
7. Muro Orejón, A. *Lecciones de Derecho Hispano Indiano*, Ed. Porrúa.
8. *Diccionario Enciclopédico UTEHA*, T. IV.
9. Molina Enriquez Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Ed. Impresiones Modernas.
10. Rojina Villegas Rafael, *Derecho Civil Mexicano, Bienes, Derechos Reales y Posesión*, Ed. Porrúa.
11. Rojo Villanova Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Ed. Valladolid.
12. Planiol, *Tratado Elemental de Derecho Civil*, T. I, Ed. Cultural.
13. Planiol y Ripert, *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, T 5 Ed. Cultural.
14. Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo II*, Ed. Porrúa.
15. Acosta Romero Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa.
16. Iglesias Redondo Juan, *Derecho Romano, Historia e Instituciones*, Ed. Ariel, S. A.
17. Ribo Durán Luis, *Diccionario de Derecho*. Ed. Bosch.
18. Gutiérrez y González Ernesto, Ed. Porrúa.
19. Morales Figueroa Eduardo Sadot, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. U.N.A.M.
20. Domínguez Martínez Jorge Alfredo, *Derecho Civil*, Ed. Porrúa.
21. Gascón y Marín, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa.
22. Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa.
23. Marien Hoff Miguel S., *Tratado de Dominio Público*, Buenos Aires, Ed. Argentina.
24. Ranalleti, *Concepto, Naturaleza y Límite del Dominio Público en la Jurisprudencia Italiana*.

25. Martínez Morales Rafael I., *Revista de la Facultad de Derecho de México*, U.N.A.M.
26. *Enciclopedia Jurídica Omeba*.
27. Vera Estañol Jorge, *Cuestiones Jurídicas Constitucionales*.
28. *Jurisprudencia, Fallo en la revisión 477/44*.
29. Escola Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Ed. De Palma.
30. De Pina Vara Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa.

BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General de Bienes Nacionales.
3. Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.
4. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
5. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
6. Código Fiscal de la Federación.
7. Normas y Procedimientos Generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.
8. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Ed. Porrúa.