

428



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

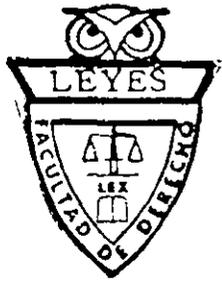
FACULTAD DE DERECHO

“LA COMERCIALIZACION DE LOS BIENES DEL ESTADO”

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ANA CRISTINA HERSHBERGER DEL ARENAL

292047



MARZO DE 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

*A ti Mamá y a ti Papá
que solamente les puedo decir gracias,
ya que las palabras nunca serán suficientes
para expresarles todo lo que significan
para mí y para agradecerles lo que
han hecho de mí.*

*A Rebeca y a Ursula,
porque con ustedes he compartido mi espacio
y estamos floreciendo juntas*

*A José Angel Villalobos
porque a tu lado aprendí lo que es el amor
al estudio y al trabajo*

*A Elisa, a Jonathan y a Mercedes
porque me han enseñando lo que
es la verdadera amistad*

*A mi Universidad y a todos mis maestros
por todo que me dieron*

LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO

	Página
Introducción.....	1
 <u>Capítulo Primero: Antecedentes Históricos</u>	
I.- La Regulación de la Propiedad en el Derecho Romano.....	5
II.- Antecedentes de la Propiedad del Estado Mexicano	8
A) La Época Prehispánica	8
B) La Colonia	11
C) El Movimiento de Independencia.....	17
D) Las Primeras Décadas del México Independiente y la Intervención Francesa.....	17
E) La Dictadura Porfirista	20
F) El Periodo Revolucionario y Post-revolucionario	24
III.- Antecedentes Históricos del Artículo 27 Constitucional	28

Capítulo Segundo: El Patrimonio, la Propiedad y los Bienes.

I.- Concepto de Patrimonio 36

II.- Concepto de Propiedad 42

III.- Concepto de Bienes 48

Capítulo Tercero: La Clasificación de los Bienes.

I.- La Clasificación de los Bienes en el Derecho Romano 51

II.- Clasificación Doctrinal de los Bienes 57

III.- Clasificación de los Bienes según el Código Civil Vigente 65

IV.- Comerciability 69

 A) Concepto de Comercio 69

 B) Bienes Dentro del Comercio y Bienes Fuera del Comercio 71

V.- Diferencia conceptual entre Comerciability e Inalienability 73

VI.- Clasificación de los Bienes del Estado 74

Capítulo Cuarto: El Patrimonio del Estado.

I.- El Estado..... 82

II.- La Personalidad Jurídica del Estado 84

III.- Conceptos de Patrimonio del Estado 87

IV.- Elementos que integran el Patrimonio del Estado..... 89

V.- Análisis del Texto del Artículo 27 Constitucional..... 91

Capítulo Quinto: Adquisición y Enajenación de Bienes Inmuebles por parte del Estado.

I.- Adquisición de Bienes por parte del Estado 108

A) Por la Vía del Derecho Público..... 109

 a) Expropiación 109

 b) Confiscación..... 117

 c) Decomiso..... 120

 d) Esquilmos..... 122

 e) Nacionalización 123

 f) Requisición..... 124

B) Por la Vía del Derecho Privado.....	127
a) Compraventa	131
b) Donación	133
c) Permuta	134
<hr/>	
II.- Enajenación de Bienes por parte del Estado.....	138
A) A título oneroso. Requisitos y Procedimiento.....	138
B) A título gratuito. Requisitos y Procedimiento.....	141
III.- Licitación Pública.....	143
Conclusiones	156
Bibliografía	158
Legislación	163
Jurisprudencia.....	164
<hr/>	

INTRODUCCIÓN

Lo que menos cambia en el ser humano son los cuestionamientos que se hace acerca de sí mismo. Ya que en todas las épocas, en todas las latitudes, en todas las sociedades ha experimentado las mismas angustias, alimentado las mismas dudas, formulado las mismas preguntas sobre su identidad, sobre el sentido de su vida, sobre el dolor y la muerte, sobre las mejores maneras de ser, de tener, de permanecer y de transmitir.

En ciertas épocas, ha encontrado a esas preguntas respuestas naturales, coherentes y tranquilizadoras. Luego se ha vuelto a plantear la duda, han vacilado las certidumbres, han resurgido las interrogaciones, se han opuesto entre sí diversas convicciones, se han disuelto los diversos ordenes sociales.

Lo mismo ha ocurrido con la propiedad. En todas las épocas la humanidad se ha preguntado cuál será la mejor forma de organizarse, la más justa, la más libre. A veces se ha creído saberlo. Unos han sostenido que el ser humano evolucionaba, al ritmo de un progreso irreversible, de la propiedad comunitaria a la propiedad individual. Otros han afirmado que la evolución y las luchas iban exactamente en sentido contrario. Hay finalmente, quien ha soñado con una sociedad sin propiedad, ni privada, ni colectiva.

Hoy estamos en uno de esos períodos de relativa certidumbre, es de buen tono considerar que la propiedad es la mejor forma de organización de las sociedades, la que mejor respeta las libertades y los derechos de cada cual.

Así pues, para comprender lo que la propiedad significa, lo que oculta y lo que revela e intentar aprehender su porvenir se debe relatar la historia del concepto, que tal vez es el más importante, pero también el más impreciso de las ciencias sociales, que desde hace siglos aplasta la economía política por su amplitud, y de que no se pueden trazar los contornos sin ser víctimas del vértigo. Porque si es posible tener una tierra, un capital, un nombre o una idea, hay que comprender que amar o mandar a alguien es en cierto modo apropiárselo.

En tres siglos de inteligencia extrema -del siglo XVII al XIX- se han podido dar bastantes respuestas a estas preguntas. El deseo primero de tener ha sido presentado como nacido del hambre, del miedo, de la rivalidad, de la escasez de las cosas y de la preocupación por dominar al prójimo. También la buena sociedad ha sido sucesivamente concebida como aquella en que la propiedad es privada o bien colectiva, de Estado o cooperativa.

En los siglos XVII y XVIII, se ha pensado que la propiedad de las cosas es una condición esencial para la expansión de la libertad y de los derechos del ser humano. En este tenor, los progresos del pensamiento han hecho nacer el ideal democrático.

Por el contrario, en el siglo XIX, la mayoría de los teóricos han pensado que la propiedad privada destruía la libertad y se destruía a sí misma, y que la propiedad colectiva de los bienes de producción era la condición de la abundancia y de la democracia.

Durante el siglo XX se ha escrito mucho menos sobre el tema, esto tal vez porque se ha verificado en la tragedia que el uno y el otro de los dos principales regímenes

de propiedad, propuestos en siglos anteriores, se acomodaban muy bien con la dictadura y la barbarie. Puede ser también porque la diversidad de las formas de propiedad contemporáneas desde el *"partnership"* norteamericano, el *"sovjós"* soviético, el *"kibbutz"* israelí, hasta el *"ejido"* mexicano- y la multiplicidad de las maneras con las que los seres humanos tratan de olvidar el intolerable absurdo de lo efímero han acabado por desanimar el espíritu del sistema. Se debe tratar de elucidar lo que se oculta atrás de la propiedad, lo que empuja a los seres humanos hacia tal o cual régimen, hacia éste o aquel reparto del mundo y de los sueños.

La historia de la propiedad lleva en sí misma una significación oculta con monstruosidades de los diversos sistemas de propiedad y por lo tanto se debe prever su evolución con precaución y guiarla hacia una tolerancia y una libertad mayores. Detrás de cada una de las concepciones de propiedad que ha habido a través de la historia, que se han sucedido y entrecrocado desde hace milenios, hay una señal siempre presente, una obsesión insalvable que se puede interpretar de esta manera: lo que oculta la propiedad es el miedo a la muerte.

La primera ambición de los seres humanos, la que los guía antes de cualquier cosa es la de ser, durar y retrasar la muerte. Y para durar, emplear siempre la misma astucia bajo múltiples formas: apropiarse de bienes, que son su fuerza y su vida.

Tener y ser casi siempre se confunden, en el sentido propio y en el figurado. En el propio porque para poder vivir hay que tener qué comer y con qué abrigarse y porque no tener es ser excluido del grupo, y por consiguiente estar amenazado con la desaparición: "se es si se tiene". En el figurado porque hasta en las lenguas más primitivas un individuo o un grupo es identificado y distinguido por su nombre, su lengua, su tierra y sus propiedades dicen su identidad: "se es lo que se tiene".

Finalmente porque estamos sometidos a lo que tenemos; el objeto obliga, define y condiciona al sujeto, durará más que aquél a quien pertenece: “se es en lo que se tiene”. Después porque tener y durar se unen siempre concretamente: en el sentido propio y en el figurado. En fin porque tener es, en resumidas cuentas, poder usar sin límite.

Ya centrándome en el tema de esta tesis, puedo señalar que en lo que respecta a la propiedad de los bienes del Estado en nuestro país, es necesario aludir al concepto de régimen de propiedad originaria, que al decir del maestro Andrés Serra Rojas, “es una es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional, para crear las instituciones jurídicas adecuadas y fijarles los caracteres que estén más de acuerdo con nuestra manera de ser”. El concepto de propiedad originaria lo ha adoptado nuestra Constitución Política en el primer párrafo del artículo 27.

Con el objeto de arribar al tratamiento del marco jurídico vigente de los bienes del Estado, es interesante referirse a algunos aspectos de interés de la evolución que esta figura ha tenido desde la Colonia hasta nuestros días, para posteriormente referirnos al tratamiento de la legislación previa a la vigente.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

I.- La Regulación de la Propiedad en el Derecho Romano.

El derecho civil romano descansa en cuatro pilares: la familia, la propiedad, el contrato y la sucesión *mortis causa*. Mientras que la familia se basa en el principio de autoridad, la propiedad muestra características de exclusividad y absolutismo; el contrato se interpreta de una forma textual y rígida.

En el derecho romano la posesión no era un derecho; la propiedad por el contrario era indiscutiblemente un derecho, una “*res iuris, non facti*”. Sin embargo, suele utilizarse el término “propiedad” no solamente para designar al derecho sino también al objeto de este derecho.

Siendo la propiedad de las cosas mismas en cuanto pertenecen a alguien, el contenido de este derecho depende de la modalidad del aprovechamiento de las cosas, ya que la propiedad de cada cosa tiene un contenido distinto. Es por ello que los romanos se abstuvieron de dar una definición del concepto de propiedad.

“Las fuentes romanas no proporcionan una definición del derecho de propiedad, y ni siquiera utilizan una terminología uniforme para nombrar al concepto, ya que podemos encontrar el término de *dominium*, el de *mancipium* y el de *propietas*”.¹

¹ MARGADANT, Guillermo Floris, Derecho Romano, Undécima Edición, México, Editorial Esfinge, 1982, 530 páginas, Pág. 245.

“El término más general para designarla es “señorio” (*dominium*), y en él se manifiesta que la identidad de la relación dominical no están en el contenido sino en el sujeto, es decir, en el comportamiento de éste como “señor” (*dominus*) de la *domus* y de todo el *patrimonium* personal. *Propietas* (de donde deriva la palabra propiedad) empieza por significar la pertenencia limitada de una cosa, en especial la del “nudo propietario”, cuyo derecho está limitado por el usufructo de otra persona”.²

Los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en el derecho romano en la siguiente fórmula: “*ius utendi, fruendi, abutendi*”. Esto es, el derecho de utilizar, aprovechar los frutos y disponer de la cosa. Es necesario aclarar que *abuti* no significa “abusar”, sino “disponer de”, de manera que el *ius abutendi* corresponde a la facultad de consumir el objeto del derecho de propiedad o hacer con él lo que mejor le parezca.

El propietario investido de semejantes facultades tiene, sobre su cosa, un poder absoluto, aunque la ley podía imponerle ciertas restricciones, que pueden clasificarse como “*pati*” (tolerar) o como “*non facere*” (no hacer). El *dominium* era la propiedad civil defendida por la *reivindicatio*, pero existían posiciones jurídicas similares que también se pueden llamar de propiedad:

a) Los *peregrini* no podían ser titulares del *dominium*, pero eran asistidos por el magistrado, mediante acciones ficticias (*a. furti* y *la a. legis*), cuando reclamaban

² D'ORS, *Derecho Privado Romano*, Novena Edición, Pamplona, España, Editorial Eunsa, 1997, 644 páginas, Pág. 191.

de Roma cosas de su pertenencia, de modo que se puede hablar de una “propiedad peregrina”, incluso sobre inmuebles itálicos.

“Los *Latini* podían adquirir el *dominium*. Nerón concedió la ciudadanía a los Latinos más ricos que gastaran por lo menos la mitad de su fortuna en edificar una casa en Roma”.³

b) Se consideraban del dominio del príncipe, del erario o de las provincias senatoriales, los inmuebles situados en las provincias, por lo tanto estaban bajo tributo. Los fundos en las provincias, defendidos por la jurisdicción de los gobernadores, eran susceptibles de ser objeto de una propiedad de hecho por parte de los particulares, de modo que se puede hablar de una “propiedad provincial”.

c) En el derecho romano tardío existió la “propiedad útil” (así denominada por la doctrina moderna), se manifestaba en la forma de concesiones arrendaticias de inmuebles a muy largo plazo.

d) Se habla de una “propiedad pretoria” o “propiedad bonitaria” cuando el pretor es el que defiende al que recibió una cosa mancipable contra el mismo propietario civil que se la entregó y no transmitió en la forma exigida para dar la propiedad. También cuando protege a alguien como si fuera propietario contra todos, excepto contra el propietario civil.

Durante la etapa clásica del derecho romano, el derecho de propiedad se consideraba perpetuo y por lo tanto no se podía conceder a nadie el derecho de propiedad sobre una cosa por cierto tiempo.

En una época del derecho romano los conceptos jurídicos empezaron a perder sus perfiles y se llegó al extremo de considerar a los *ius in re aliena* (derechos reales sobre cosa ajena) como formas inferiores del derecho de propiedad y así hubo confusiones entre *usufructum* y *dominium*, de manera que se empezó a ver en el usufructo una propiedad temporal. En la época de Justiniano se volvió a la tradición de una oposición entre la propiedad limitada en el tiempo y los *ius in re aliena* claramente definidos, que es cierto que en algunos casos pueden ser limitados a ciertos plazos. En el Corpus Iuris Civilis, Justiniano no aprobó el concepto de *propietas ad tempus*.

II.- Antecedentes de la Propiedad del Estado en México.

A) La Época Prehispánica.

La historia de la propiedad territorial es tan antigua como el hombre mismo. Las raíces y los primeros fundamentos que existieron sobre la organización jurídica de los bienes del Estado, se derivan del derecho azteca.

Puede decirse que durante la época prehispánica, nuestros antepasados tenían un concepto de patrimonio público muy parecido al que actualmente tenemos.

Los antiguos mexicanos no coincidieron con el concepto de propiedad del derecho romano, como facultad ilimitada de una persona de usar, gozar y disponer de las cosas que se encontraban bajo su dominio, sin restricción alguna por parte del

³ Op. Cit., Pág. 192.

Estado. Para ellos, solamente el monarca o emperador, tenía reunidas en su persona ésta suma de facultades, pero las ejercía en razón de su investidura, esto es, como gobernante. La propiedad de la tierra estaba orientada a fines públicos.

- Los Aztecas: La primera forma de tenencia de la tierra fue comunal, sobre todo entre los pueblos americanos que la conservaron así hasta la llegada de los españoles.

Dentro de la sociedad mexicana la posesión territorial abarcaba no sólo la superficie terrestre sino también la acuática.

La principal modalidad fue la de la propiedad comunal, pero también hubo propiedades de los nobles de carácter individual; propiedad pública para sostener los templos, los gastos de guerra, para proveer de rentas al gobierno y las que se destinaban para sostener los gastos del palacio, principalmente los gastos de los funcionarios.

La principal modalidad dijimos, era la comunal o “*calpulli*” que funcionaba así: se encargaba una parcela en usufructo a cada miembro o familia del propio calpulli para que la cultivara. No podían transmitir la posesión más que por herencia directa. El lote se perdía si se dejaba el calpulli, si no lo trabajaban por dos años o por la comisión de un delito grave. Esos lotes no cultivados o sin dueño por extinción de las familias volvían al calpulli y los señores o “*calpuleques*”, como máxima autoridad del calpulli, lo otorgaban a familias recién formadas o nuevos avecindados.

Cuando un calpulli tenía tierras excedentes podía rentarlas al calpulli vecino, pero no podía venderlas o donarlas porque eran inalienables.

Las tierras del rey o "*tecpantlalli*" eran las ganadas en las guerras y podían ser entregadas a nobles y personas del palacio para su explotación. El rey podía quitar esas tierras según su voluntad o recuperarlas por extinción de la familia.

En las tierras del rey había tres categorías:

- a) Las "*pillali*" que eran las entregadas a la familia real que se conservaban por herencia, sin poderse enajenar.
- b) Las que eran usufructuadas por los principales caudillos que las recibían como recompensa de sus actos heroicos. Algunas tierras se daban con la condición de retenerlas en la familia, y otras si podían ser vendidas.
- c) Las que se daban para cubrir los gastos de los funcionarios; su posesión duraba lo que duraba el cargo.

Hubo otra modalidad, que eran las llamadas tierras de guerra o "*michimalli*" que eran cultivadas por los vecinos de los calpullis cercanos y cuyos productos se destinaban al mantenimiento del ejército en tiempos de guerra.

El "*Teocalli*" tenía asignadas tierras cuyos productos se destinaban a los gastos propios del templo.

- Los Mayas: La tenencia de la tierra se ligaba estrechamente a la organización social. Al igual que en el derecho azteca, la propiedad era comunal, los pobladores eran usufructuarios, pero no propietarios. Cada comunidad se dividía en barrios.

El “*Halach Uinic*” y los “*Bataabs*” (gobernantes del poblado) tenían tierras asignadas de cuyos productos se sostenían ellos y sus familias. Los nobles poseían tierras heredadas, o bien las obtenían por méritos en la guerra; las tierras de los nobles eran trabajadas por esclavos.

Adicionalmente a la propiedad de los Halach Uinic, de los Bataabs y de los nobles, no se sabe si existía la propiedad privada.

B) La Colonia.

Al consumarse la conquista de México, nos encontramos que el principio base de toda la construcción jurídica de la propiedad colonial, no fue éste suceso histórico, pues su solo acontecer no constituyó el origen de la propiedad. La conquista fue un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes tenían como titular a los Reyes de España y de aquí surge el popular concepto de “*propiedad originaria*”, que actualmente se encuentra plasmado en el artículo 27 de nuestra Constitución.

El concepto de propiedad originaria que consagra nuestra Constitución proviene de la Bula “*Noverunt Universi*” que el Papa Alejandro VI dictó el 4 de mayo de 1493, en la cual se le concede a Isabel de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y de Granada y al Rey Fernando por haber buscado y descubierto algunas islas y

tierras firmes remotas e incógnitas, el poderío sobre las mismas. Dicha Bula Papal nos dice:

"...Así, que Nos alabando mucho en el Señor este vuestro santo loable propósito y deseando que sea llevado a debida ejecución y que el mismo nombre de Nuestro Salvador se plante en aquellas partes: os amonestamos muy mucho en el Señor y por el sagrado bautismo que recibisteis, mediante el cual estáis obligados a los mandamientos apostólicos, y por las entrañas de misericordia de Nuestro Señor Jesucristo atentamente os requerimos, que cuando intentáredes emprender y proseguir del toda semejante empresa, queráis y debáis con ánimo pronto y celo de verdadera fe, inducir los pueblos que viven tales islas y tierras, a que reciban la religión cristiana, y que en ningún tiempo os espanten los peligros y trabajos, teniendo la esperanza y confianza que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente vuestras empresas y para que siéndoos concedida la liberalidad de la gracias Apostólica, con más libertad y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio y no a instancia de petición vuestra, ni de otro que por vos lo haya pedido; más de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia y de la plenitud de poderío apostólico, todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieron hacia el Occidente y Mediodía fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrional al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado islas y tierras firmes, ora se hallen hacia la India o hacia cualquiera parte la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía, que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y

tres, cuando fueron por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de las dichas islas: por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y hacemos, construimos y deputamos a vos y a los dichos vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción: con declaración que por esta nuestra donación, concesión y asignación no se entienda, ni pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún príncipe cristiano, que actualmente hubiere poseído las dichas islas y tierras firmes hasta el susodicho día de Navidad de Nuestro Señor Jesucristo...”⁴

“La propiedad de los conquistadores llegados a América sobre las tierras no era absoluta, estaba sujeta a la condición suspensiva de su ocupación y a varias condiciones resolutorias, como eran la de tenerlas pobladas y cultivadas y la no enajenación de éstas a Iglesias o personas eclesiásticas”.⁵

Al igual que en el derecho azteca, durante la Colonia la propiedad tuvo características propias que la hacen distinta al concepto de propiedad romana, que fue adoptado por las legislaciones europeas, pues a diferencia de ellas, durante la época de la Colonia el dominio del monarca siempre imperó sobre la propiedad

⁴ Bula “*Noverunt Universi*” de 4 de mayo de 1493, expedida por el Papa Alejandro VI. FABILA, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, 800 páginas, Págs. 2 y 3.

⁵ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Decimocuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1971, 508 páginas, Págs. 359 a 362.

particular, de tal forma que la propiedad de las tierras constituía una verdadera función social, ya que la titularidad estaba sujeta al cumplimiento de determinadas obligaciones, como la de hacerlas producir y poblarlas.

Todas las tierras de las Indias, que legalmente no fueron tituladas a favor de los particulares o de los pueblos indígenas, nunca salieron del dominio real y así fue declarado en diversas disposiciones de la época.

Al llegar los españoles a América hubo cambios en la forma de la tenencia de la tierra. El Rey se volvió el dueño de todo y otorgaba la propiedad a través de "*mercedes reales*". El Rey hacía la merced (favor) de entregar un pedazo de "su" tierra a un particular. En los primeros años después de consumada la conquista, se tomaban en cuenta los servicios prestados en la guerra, después se concedió a particulares; era una donación real a favor de un particular.

Las asignaciones individuales eran de grandes extensiones territoriales y se distinguían dos clases: peonía y caballería. Su origen estaba en las recompensas obtenidas en siglos anteriores por los soldados de infantería y de caballería.

La peonía tenía aproximadamente 50 hectáreas de tierras, tanto de cultivo como de pastos para ganado. La caballería era cinco veces mayor que la peonía (300 hectáreas aprox.). En el momento de recibir la tierra no se obtenía el derecho de propiedad, sino posteriormente, por cuatro años de ocupación y por el mejoramiento de la misma.

A pesar de que en el caso de los indios, se trató de sostener el sistema comunal (tierras de indios), éste se fue debilitando por la invasión y el despojo de que fueron objeto por parte de los españoles para ampliar sus haciendas.

Otro propietario importante de esta época fue la Iglesia, desde el siglo XVI las diversas órdenes religiosas comenzaron a adquirir tierras. La Iglesia colonial podía heredarlas de particulares, recibirlas como diezmo, por legado, donación, compra y hasta por usurpación. Otro medio para obtener la tierra era por la compraventa, más o menos ficticia, de las tierras baldías.

Para fines del siglo XVIII las propiedades que la Iglesia había acumulado se convirtieron en un gran problema, sobre todo debido a que estaban exentas del pago de impuestos.

Se inició la concentración de tierras en pocas manos, fenómeno que se heredaría aún después de la independencia.

Una forma más de posesión de la tierra se dio en las zonas mineras. Al hacer el denuncia, los mineros obtenían de la Corona el permiso para explotar la mina en cuestión. Alrededor de la zona minera se forma el “real de minas” o “zona urbana” y se comenzaron a ocupar las tierras cultivables cercanas.

Las primeras normas que la Corona dictó para poner orden en la posesión de la tierra datan de 1571. Hubo otras en los siglos XVII y XVIII surgiendo así la composición por la cual se revisaban las medidas asentadas en los títulos y se hacía la demarcación exacta de la propiedad. Esto fue difícil y caro, por lo que la Corona no pudo sufragar los gastos por largo tiempo, dando lugar a que los dueños que

querían regularizar sus títulos de propiedad, solicitaban a las autoridades la titulación previo pago de una cantidad. Este proceso daba lugar a que en ocasiones las tierras baldías y hasta las de los indios quedaran dentro de sus propiedades.

Con el fin de alentar la colonización de las tierras de la Corona Española, el Rey Fernando V El Católico, expidió el día 9 de agosto de 1513 una ley denominada "*Ley Primera. Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares, y encomiendas de indios, y que es peonía y caballería*". A través de este ordenamiento real se ordenó repartir casas, solares, tierras, caballerías y peones a todos los que fueran a poblar las tierras de la Corona, constituyendo el primer ordenamiento aplicable a la Nueva España que reguló la transmisión de la propiedad originaria del Estado hacia los particulares.

Durante los años posteriores a la conquista de México se expidieron una serie de leyes y ordenanzas reales tendientes a regular el reparto de las tierras propiedad de la Corona. En dichos ordenamientos puede observarse que las tierras o terrenos de la Corona eran destinados mayoritariamente al reparto de los nuevos pobladores criollos y en mucho menor medida a los naturales.

Una característica de la legislación colonial sobre la propiedad fue la de su sujeción a la condición de su ocupación y a las limitaciones en el número de asignaciones sobre ellas.

C) El Movimiento de Independencia.

Con el movimiento de independencia se plantea entre otras causas, la abolición de la esclavitud y la explotación a los indios, así como el derecho de éstos de percibir las rentas de sus tierras y es en ésta etapa final de la Colonia cuando se expide el primer ordenamiento que oficializa el reparto de tierras a los indígenas y labradores.

Así a través del *Decreto Real contenido en el Bando del Virrey Calleja*, de fecha 23 de agosto de 1813, se dispuso que los terrenos baldíos o realengos y de propios y árbitros, excepto los ejidos necesarios a los pueblos, se reduciría a propiedad particular, estableciéndose que la enajenación de dichos terrenos sería en plena propiedad y serían preferidos los vecinos de los pueblos y los comuneros en el disfrute de los mismos baldíos.

Dicho decreto real establecía, además, que las tierras restantes de baldíos y realengos, se darían gratuitamente para el cultivo a cada capitán, teniente o subteniente.

D) Las Primeras Décadas del México Independiente y la Intervención Francesa.

1.- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos: Promulgada por el Presidente Benito Juárez el 20 de julio de 1863, estableció que eran baldíos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público, ni cedidos por la autoridad a personas facultadas para obtenerlos.

Entre los aspectos que reguló este ordenamiento sobresalen los siguientes:

- Autorizaba denuncias de hasta 2,500 hectáreas.
- Se establecieron normas relativas a los precios de los baldíos.
- Se dispusieron los requisitos para los adquirentes de baldíos.
- Se incorporaron los procedimientos de denuncia y de deslinde.
- Se contempló la prescripción de los baldíos por su posesión de 10 años.
- La autoridad facultada para aplicar la ley era la Secretaría de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.

2.- Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento: Fue expedida durante el imperio de Maximiliano el 26 de junio de 1866 y tuvo como propósito ceder en plena propiedad los terrenos de comunidad y de repartimiento a los naturales y vecinos de los pueblos a que pertenecían.

3.- Ley Agraria del Imperio que concede Fundo Legal y Ejido a los Pueblos que carezcan de él: Fue expedida también por Maximiliano el 16 de septiembre de 1866 y en ella se disponía que se concedía a las poblaciones con más de 400 habitantes una extensión de terreno útil y productivo para su fundo legal. A los que rebasaban los 2,000 habitantes además del fundo legal, se les entregaba un terreno para ejido y tierras de labor.

Los terrenos necesarios para dotar a los pueblos del fundo legal y del ejido, los proporcionaría el Gobierno de los baldíos y realengos productivos si los hubiere, o en su caso, de los que adquiriera por compra o por otros medios.

Cabe señalar que, en general, los ordenamientos jurídicos expedidos por el imperio no produjeron efectos jurídicos de conformidad con los decretos de fechas 14 de diciembre de 1862 y 15 de octubre de 1863, por lo que se anularon los actos de las autoridades puestas por los invasores.

4.- Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para hacer efectiva la Colonización a través de Empresas Particulares: Promulgado por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada el 31 de mayo de 1875. Esta disposición legislativa reguló el otorgamiento de subvenciones a compañías que se encargaran de trasladar colonos al país, así como diversos beneficios a los propios colonos como la naturalización, gastos de transporte, mantenimiento por un año y un terreno a bajo costo.

5.- Ley de Colonización de 1833: Fue promulgada por el Presidente Manuel González el 15 de diciembre de 1883, y disponía que con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo Federal debería mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en el país a través de comisiones de ingenieros o de compañías deslindadoras.

Preveía que los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados serían cedidos en venta o a título gratuito a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse en ellos como colonos.

Estableció que no podrían adquirirse fracciones de terrenos que excedieran de 2,500 hectáreas.

E) La Dictadura Porfirista.

1.- Ley que autoriza al Ejecutivo Federal a Reformar la Legislación sobre Terrenos Baldíos: Promulgada por Porfirio Díaz el día 18 de diciembre de 1893. Dispuso la cesación de la prohibición para denunciar y adquirir más de 2,500 hectáreas de terrenos baldíos.

Clasificaba los terrenos de propiedad de la Nación, definiendo con claridad cuales eran los baldíos, cuales los nacionales y los que debían ser considerados como excedencias y demasías.

Asimismo, dispuso que los terrenos baldíos, las excedencias y las demasías se enajenarían a los precios que determinara el Ejecutivo en la tarifa correspondiente que se publicaba cada año.

2.- Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos:

Expedida por el Presidente Porfirio Díaz el día 26 de marzo de 1894, con base en las facultades que le confirió el Congreso en el decreto de fecha 18 de diciembre de 1893. Esta ley clasificó a los terrenos propiedad de la Nación en:

- Terrenos baldíos
- Demasías
- Excedencias
- Terrenos nacionales

Dispuso que eran "*baldíos*" los terrenos de la República que no hubieran sido destinados a un uso público, ni cedidos por autoridad competente a persona facultada para ello.

Eran "*demasías*" los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determinaba, siempre que el exceso se encontrara dentro de los linderos señalados en el título, y por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Eran "*excedencias*" los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señalara el título primordial que tenga, pero colindando con el terreno que éste amparaba.

Eran "*nacionales*" los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hubieran sido legalmente enajenados. Asimismo, se reputarían terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Disponía que los terrenos baldíos se enajenarían previo denuncia. Sin embargo, los propios baldíos, las demasías y excedencias poseídos por particulares por veinte años o más, sin título primordial pero con título traslativo de dominio emanado de particulares o de autoridad incompetente se adquirirían por denuncia o por composición ajustada directamente con la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Los terrenos nacionales sólo podían ser enajenados por la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria a los precios y bajo las condiciones que ella determinara. Dichos precios no podían ser inferiores a los establecidos en la tarifa expedida por el Ejecutivo para los terrenos baldíos.

3.- Reglamento para los Procedimientos Administrativos en Materia de Terrenos Baldíos y Nacionales, Excedencias y Demasías: Expedido por el Presidente Porfirio Díaz el día 27 de noviembre de 1896. Reglamentaba a la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 26 de marzo de 1894.

En este reglamento se regularon los requisitos para ser agentes de terrenos nacionales en los Estados, territorios y el Distrito Federal, su organización y procedimientos que se debían seguir y los requisitos en los trámites de denuncia de terrenos baldíos, demasías y excedencias.

4.- Reglamento de la Ley sobre Cesión Gratuita de Terrenos Baldíos y Nacionales: Fue expedido por el propio Presidente Porfirio Díaz el 6 de septiembre de 1897, y reglamentaba a la Ley de 27 de noviembre de 1896.

Tuvo por objeto determinar las normas y procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y nacionales a los labradores pobres y para la fundación de nuevas poblaciones. Dispuso como requisito, en el caso de los labradores, que éstos hubieran estado en posesión de los terrenos por lo menos diez años de manera pacífica y continua.

5.- Decreto que otorga Facultades al Ejecutivo Federal para Modificar la Legislación de Terrenos Baldíos: Promulgado por el Presidente Díaz el 30 de diciembre de 1902, volvía a autorizar al Ejecutivo para modificar la legislación en esta materia. Derogó la clasificación de terrenos baldíos, nacionales, demasías y excedencias establecida en la ley de 24 de marzo de 1894, subsistiendo únicamente la figura de los terrenos baldíos.

Disponía una clasificación de terrenos baldíos deslindados y terrenos baldíos no deslindados. Los primeros podrían ser enajenados directamente por la Secretaría de Fomento al precio y bajo las condiciones que esta fijaba. El precio no podrá ser inferior a la tarifa que se aplicaba a los no deslindados.

Los terrenos baldíos no deslindados sólo podían ser adquiridos mediante denuncia y por composición ante la Secretaría.

Este decreto facultaba a la Secretaría de Fomento para declarar, a solicitud de los interesados, que habían salido del dominio de la Nación los terrenos respecto de los cuales se comprobaba que estaban amparados por títulos de propiedad expedidos por autoridad competente para ello.

6.- Decreto sobre Terrenos Baldíos y Nacionales: Promulgado el día 18 de diciembre de 1909, disponía la suspensión de las disposiciones de la ley de fecha 26 de marzo de 1894 relativas a la denuncia de terrenos baldíos, mientras se reformaba la legislación en materia de terrenos baldíos.

También se suspendió la facultad del Ejecutivo para enajenar terrenos nacionales, hasta en tanto fueran rectificadas por comisiones oficiales los deslindes hechos con anterioridad.

Disponía que los terrenos baldíos y nacionales que fueran siendo medidos y deslindados en términos de este mismo decreto, se destinarían preferentemente a la colonización y otros fines de interés general, reservándose los necesarios para bosques. El Ejecutivo podía enajenar los terrenos que no fueren destinados a

dichos objetos, pero en ningún caso podían enajenarse más de 5,000 hectáreas a una sola persona.

7.- Reglamento del Decreto de 13 de diciembre de 1909 sobre Terrenos: Expedido por Porfirio Díaz, el día 22 de junio de 1910. Cabe destacar como primer punto de este ordenamiento, la creación de la Dirección Agraria, a la cual se le encomendó el cumplimiento del decreto de 18 de diciembre de 1909 y las demás que le correspondan.

Se previó la sujeción por parte de la Dirección Agraria a la Ley del 2 de agosto de 1863, al Reglamento de la Ley de 26 de marzo de 1894 y a las de normas de este reglamento.

Estableció normas y procedimientos relativos al arrendamiento de terrenos baldíos y nacionales; al deslinde y rectificación de los mismos; a las operaciones de levantamiento de planos y de trabajos periciales en composiciones.

F) El Periodo Revolucionario y Post-Revolucionario.

En este periodo continuaron vigentes las disposiciones emitidas por el expresidente Porfirio Díaz.

1.- Decreto Relativo a los Deslindes de Terrenos Baldíos y Nacionales: Expedido por el Presidente Francisco I. Madero el 24 de febrero de 1912, en cumplimiento a la Ley de 18 de diciembre de 1909.

Se ordenó enviar comisiones oficiales a los distintos Estados y territorios a fin de rectificar los deslindes de terrenos nacionales y practicar el deslinde y medición de los baldíos.

Dispuso que conforme los terrenos baldíos y nacionales eran medidos y deslindados, se fraccionarían en lotes para enajenarse o arrendarse a precios accesibles.

El decreto estableció la ubicación de los terrenos por Estado y las superficies globales a rectificar o medir.

2.- Decreto facultando a todo Mexicano para Adquirir Tierras Nacionales o Baldíos: Expedido por el Presidente Álvaro Obregón el 2 de agosto de 1923. A través de este decreto se establece que todo mexicano mayor de dieciocho años que carezca de tierras y no las pueda obtener por algún título, podrá adquirirlas de las nacionales y baldíos que no estén reservadas por el Gobierno.

Dispuso que para gozar de este beneficio bastaba que los interesados ocuparan los terrenos personalmente y los acotaran, dando aviso inmediatamente a la Secretaría de Agricultura y Fomento y enviando copia al Registro Público de la Propiedad. Los interesados deberían ajustarse a los siguientes límites: hasta 25 hectáreas de terreno irriable; hasta 100 hectáreas de terreno de temporal de primera; hasta 200 hectáreas de tierra de temporal de segunda; y hasta 500 hectáreas de tierra de temporal de tercera.

Es de mencionarse también que dispuso que el interesado que trabajara las tierras que ocupaba por al menos dos años, adquiriría el derecho a que el Ejecutivo de la Unión le expidiera gratuitamente el título de propiedad de su parcela.

~~Posteriormente, se declaró la suspensión de la aplicación de este decreto por diverso de fecha 10 de junio de 1926. Por decreto de fecha 6 de marzo de 1930, se deroga este último y se reforma y adiciona el decreto mencionado al rubro.~~

3.- Ley Federal de Colonización: Promulgada por el Presidente Plutarco Elías Calles el 5 de abril de 1926, determina que son materia de colonización, entre otros, los terrenos propiedad de la Nación.

Establece que los terrenos que deben ser colonizados serán previamente acondicionados, mediante la construcción de caminos, obras de riego, cercos, etc. debiéndose fraccionar en lotes cuyo tamaño atenderá a la calidad y clase de terreno.

La Ley establece las bases para regular la actividad de las empresas colonizadoras.

4.- Ley Relativa a las Bases para Fijar Precios y Extensiones de Terrenos Nacionales: Expedida por el Presidente Abelardo L. Rodríguez el 1 de junio de 1934, en uso de facultades legislativas otorgadas por el Congreso por decreto de fecha 9 de enero de 1934.

Son objeto de esta ley los terrenos baldíos deslindados y medidos por la Secretaría de Agricultura y Fomento y que no hayan sido reservados para la colonización.

Facultó al propio Ejecutivo para vender y rentar terrenos nacionales a personas que no posean propiedades rurales en la República y que además sean mexicanos por nacimiento o naturalización, sociedades mexicanas legalmente constituidas y los extranjeros que llenen los requisitos de la legislación correspondiente.

5.- Reglamento de la Ley del 1 de junio de 1934: Expedido por el Presidente Lázaro Cárdenas el 7 de febrero de 1939. Este ordenamiento reguló el procedimiento para adquirir terrenos nacionales por compra, en el que entre otros aspectos, se establecieron los requisitos de la solicitud que deberán presentar los interesados; los requisitos y el procedimiento para las inspecciones; los procedimientos y requisitos para los trabajos de deslinde; los procedimientos y requisitos para el arrendamiento de terrenos nacionales; las normas para la adquisición de los terrenos por cesión gratuita en caso de arrendamiento por cinco años.

6.- Ley Federal de Colonización de 1947 y Código Agrario de 1942: Promulgada por el Presidente Miguel Alemán el 30 de diciembre de 1946. En ella se dispuso que la Comisión Nacional de Colonización, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, podía autorizar la colonización de terrenos propiedad de la Nación a personas mexicanas, siempre que cumplieran con lo dispuesto en esa Ley y que garantizaran mediante fianza el cumplimiento del convenio que a tal efecto se celebrara.

Por decreto de fecha 30 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de enero de 1963, el Congreso de la Unión reformó el artículo 58 del Código Agrario de 1942, vigente en ese entonces, determinándose la abrogación de la Ley Federal de Colonización. La modificación consistió, en

términos generales en que los terrenos nacionales así como todos los terrenos rústicos de la Federación se destinarían a construir y ampliar ejidos y nuevos centros de población principalmente, determinándose que no podrían ser objeto de colonización.

III.- Antecedentes Históricos del Artículo 27 Constitucional.

Los antecedentes del actual artículo 27 de nuestra Constitución son:

1.- La representación sobre la inmunidad personal del clero, reducida por las leyes del nuevo código en el cual se propuso al rey el asunto de diferentes leyes, que establecidas harían la base principal de un gobierno liberal y benéfico para las Américas y para su Metrópoli del 11 de diciembre de 1799 por Manuel Abad y Queipo.

2.- La representación de Manuel Abad y Queipo a nombre de los labradores y comerciantes de Valladolid de Michoacán, fechada el 24 de octubre de 1805.

3.- Artículos 2º, 4º y 172, fracciones cuarta, séptima y décima de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

4.- El proyecto para confiscación de intereses de europeos y americanos, adictos al gobierno, suscritos por José María Morelos, en Tlacosautlán, Jalisco, el 2 de noviembre de 1813.

5.- Los artículos 34 y 35 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.

6.- El artículo 13 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

7.- La Base Primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823.

8.- Los artículos 1º, 2º y 9º del decreto por el que se concedieron premios y acción a tierras baldías a los patriotas que prestaron sus servicios para sostener la Independencia y Libertad, fechado el día 19 de junio de 1823.

9.- Los artículos 5º, 6º, 9º, 10 y 13 del Decreto de Colonización del Istmo de Tehuantepec, fechado el 14 de octubre de 1823.

10.- El artículo 2 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el día 31 de enero de 1824.

11.- Los artículos del 1º al 5º, 12 y 13 del Decreto sobre Colonización dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el día 18 de agosto de 1824.

12.- El artículo 112, fracción III de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 4 de octubre de 1824.

13.- El artículo 19 del decreto por el que se expulsa del país a los extranjeros, fechado el día 20 de marzo de 1829.

14.- Los artículos 1º, 3º, y 8º de la Ley de Colonización del Estado de Coahuila y Tejas, de fecha 4 de febrero de 1834.

15.- Los artículos 2º, fracción III de la primera; 45, fracción III de la tercera, y 18, fracciones III, V y VI de la cuarta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el día 29 de diciembre de 1836.

16.- El Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos de fecha 20 de marzo de 1837.

17.- Los artículos 9º, fracciones IX, X y XI; 21 fracción IV; 64 fracción III y 125 fracción X del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el día 30 de junio de 1840

18.- Los artículos 1º y 7º fracción XV del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado en la Ciudad de México el día 25 de agosto de 1842.

19.- Los artículos 5º fracción V y 45 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el día 26 de agosto del mismo año.

20.- Los artículos 13 fracción XXXVI del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el día 2 de noviembre de 1843.

21.- Artículos 9º fracción XIII y 134 fracción V de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, aprobadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, con arreglo a los mismos decretos el día 12 junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año.

22.- Los artículos 1º, 2º y 4º del Decreto de Colonización del Estado de Tamaulipas, publicado el 3 de octubre de 1843.

23.- Los artículos 3º y 4º del Plan Agrario del General Zavala, expedido en el Estado de México en el año de 1850.

24.- Circular del Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores tendiente a colonizar el Estado de Sonora fechada el 31 de agosto de 1850.

25.- Los artículos 65, 66 y 117 fracción VIII del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el día 15 de mayo de 1856.

26.- El artículo 23 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el día 16 de junio de 1856.

27.- El voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, emitido en la Ciudad de México el día 23 de junio del mismo año.

28.- La Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, promulgada por Ignacio Commonfort el día 25 de junio de 1856.

29.- Los considerandos y los artículos del 1º al 5º del Proyecto de Ley Orgánica sobre el Decreto de Propiedad, presentado por Isidoro Olvera al Congreso Constituyente de 1856, el día 7 de agosto del mismo año.

30.- El artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

31.- Ley que anula la promulgada el día 25 de junio de 1856, expedida por Félix Zuloaga de fecha 28 de enero de 1858.

32.- Las Leyes de Reforma.

a) Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación, suscrito por Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, el día 7 de julio de 1859.

b) Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, promulgada por Benito Juárez el día 12 de julio de 1859.

c) Los Artículos 1º y 3º del decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, fechado el día 2 de febrero de 1861.

33.- Los artículos 1º, 2º, 5º al 7º, 9º y 11 del decreto que legitima la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, expedido por Maximiliano el día 26 de febrero de 1865.

34.- El artículo 68 del Estado Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el día 10 de abril de 1865.

35.- El Decreto sobre el Fundo Legal dado en el Palacio de Chapultepec el día 16 de septiembre de 1866 por Maximiliano, Emperador de México.

36.- La reforma del artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 del 25 de septiembre de 1873.

37.- El Decreto de Colonización, fechado en la Ciudad de México el día 31 de mayo de 1875.

38.- El Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras promulgadas por Manuel González el 15 de diciembre de 1883.

39.- Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, publicada el día 25 de marzo de 1894.

40.- Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales de fecha 4 de junio de 1894.

41.- La reforma y adición al artículo 27 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, de fecha 14 de mayo de 1901.

42.- Los puntos 17, 18, 34 al 37 y 50 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos de América, el día 1º de julio de 1906.

43.- El punto 3º del Plan de San Luis Potosí suscrito por Francisco I. Madero, el día 5 de octubre de 1910.

44.- Los puntos 6º al 9º del Plan de Ayala, fechado el día 28 de noviembre de 1911.

45.- El punto 2º del Plan de Santa Rosa, fechado en la Ciudad de Chihuahua el día 2 de febrero de 1912.

46.- El artículo 35 del Proyecto de Ley Agraria de Pascual Orozco, fechado el 25 de marzo de 1912.

47.- El Proyecto de la Ley Agraria de Luis Cabrera, presentado ante la Cámara de Diputados el día 3 de diciembre de 1912.

48.- Artículos 1º al 5º del Proyecto de Ley Agraria presentada al primer jefe del ejército constitucionalista, por Pastor Rouaix y José Inés Novelo, el día 15 de diciembre de 1914.

49.- El decreto promulgado por Venustiano Carranza el día 6 de enero de 1915.

50.- El Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro, el día 1º de diciembre de 1916.

51.- La declaratoria de incorporación a las reservas mineras nacionales del uranio, torio, actinio y demás elementos radiactivos, así como de todas las sustancias minerales de las cuales puedan obtenerse esos elementos de fecha 17 de septiembre de 1945.

52.- La ley que reserva los minerales radiactivos al dominio de la nación, de fecha 26 de enero de 1950.

53.- El Reglamento de la Ley que reserva los minerales radiactivos al dominio de la Nación, de fecha 17 de enero de 1952, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en la misma fecha.

54.- La Ley que crea la Comisión Nacional de Energía Nuclear, del 31 de diciembre de 1955.

55.- El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina de fecha 16 de diciembre de 1967.

56.- El Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares de fecha 17 de octubre de 1969.

57.- La Ley Orgánica del Instituto de Energía Nuclear de fecha 12 de enero de 1972.

58.- La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, de fecha 4 de febrero de 1985.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PATRIMONIO, LA PROPIEDAD Y LOS BIENES

I.- Concepto de Patrimonio.

Antes de adentrarme en los diversos conceptos que la doctrina ha dado sobre el patrimonio, es preciso dar su significado gramatical. La palabra “patrimonio” deriva del término latino “*patrimonium*”. Martín Alonso en la Enciclopedia del Idioma define esta palabra como “la hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes, o bien, los bienes propios que se adquieren por cualquier título”.⁶

Ya jurídicamente, Antonio de Ibarrola lo define como el conjunto de los derechos y compromisos de una persona, apreciables en dinero.⁷

Para Alfredo Domínguez Martínez, el patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones correspondientes a una persona, con contenido económico y que constituyen una universalidad jurídica.⁸

Planiol nos dice que el patrimonio es el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero. Si se quiere expresar el valor del patrimonio con

⁶ ALONSO, Martín, Enciclopedia del Idioma, 3 volúmenes, México, Editorial Aguilar, 4258 páginas, del Tómo 3 Pág. 3177.

⁷ IBARROLA, Antonio de, Cosas y Sucesiones, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1977, 1064 páginas, Pág. 35.

⁸ DOMINGUEZ, MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Derecho Civil (Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez), México, Editorial Porrúa, 1998, 701 páginas, Pág. 215.

una cifra, es necesario sustraer el activo del pasivo, conforme al adagio "*Bona non intelliguntur nisi deducto aere alieno*".⁹

Aubry y Rau dieron una célebre definición. Al decir de estos ilustres civilistas el patrimonio es: "La personalidad misma del hombre considerada en sus relaciones con los objetos exteriores, sobre los cuales puede o podrá tener derechos que ejercitar; comprende no solamente *in acta*, los bienes ya adquiridos, sino también *in potentia* los bienes por adquirirse; esto es lo que expresa correctamente la palabra alemana "*Vermögen*", que significa a la vez poder y patrimonio. El patrimonio de una persona es su potencia jurídica, considerada de una manera absoluta y libre de todo límite en el tiempo y en el espacio".¹⁰ El patrimonio declaran los dos autores es el conjunto de los bienes de una persona, considerados como una universalidad de derecho.

Para comprender mejor la posición de los citados autores es conveniente tener en cuenta la teoría filosófica del acto y la potencia.

Desde el punto de vista subjetivo el patrimonio no es otra cosa que la persona misma considerada en su potencia económica. El patrimonio comprende todos los bienes que una persona es capaz de adquirir desde el día de su nacimiento hasta el de su muerte. Esto nos lleva a declarar que la esencia del patrimonio es la aptitud de la persona para adquirir.

⁹ PLANIOL, Marcel, Tratado Elemental de Derecho Civil, Puebla, México, Editorial Harla, 1997, 1563 páginas, Pág. 13 de la traducción de José M. Cajica Jr.

¹⁰ BONNECASE, Julien, Tratado Elemental de Derecho Civil, 2 volúmenes, México, Editorial Harla, 1997, 1048 páginas, Del Tomo I Pág. 466.

Desde el punto de vista objetivo, el patrimonio es pura y sencillamente una masa de bienes. Por patrimonio se considera entonces a los bienes de que es titular una persona en un momento dado; en otros términos, el patrimonio considerado en un momento preciso de su existencia y en su estado presente. Se trata entonces evidentemente de una masa de bienes y no de otra cosa.

“El patrimonio constituye una universalidad jurídica o universalidad de derecho, es decir, un conjunto de bienes que tiene un activo y un pasivo, que en cierta forma es distinto, desde el punto de vista de la relación jurídica abstracta, de los elementos que la componen, porque estos elementos se consideran, sobre todo, atendiendo al aspecto económico y en relación con su totalidad”.¹¹

Nos explica Bonnacase que la “*universitas facti*” (universalidad de hecho) es una modalidad de la propiedad con la que nos encontramos cuando ésta recae sobre un conjunto de bienes individualizados, los cuales sobre la base de un elemento científico y técnico, se consideran formando un todo o, si se prefiere constituyendo un bien determinado. No es necesario que los elementos así reunidos sean de la misma naturaleza específica y material. Las universalidades de hecho se distinguen de las jurídicas en que sólo comprenden una masa de bienes destinados a un fin económico. Toda universalidad de hecho supone una parte del activo patrimonial; hay una relación del todo a la parte entre la universalidad jurídica y la universalidad de hecho.

La “*universitas iuris*” (universalidad de derecho) no responde a la idea de un bien “stricto sensu”, es una masa de bienes que permanecen distintos los unos de los otros y son susceptibles de conservar su fisonomía propia e integral una vez

dispersos; están reunidos entre sí únicamente por una razón jurídica: la necesidad de responder de un pasivo determinado. Una universalidad de derecho es un conjunto de bienes que es distinto desde el punto de vista de la relación jurídica abstracta de los elementos que lo componen.

• La Teoría Clásica del Patrimonio. En la teoría francesa del patrimonio a la que también se le denomina como la "*Teoría del Patrimonio-Personalidad*", el patrimonio está en vinculación constante con la persona a quien sigue. La Teoría Clásica se basa fundamentalmente en los siguientes puntos:

- Sólo las personas pueden tener un patrimonio, ya que solamente ellas son capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones.
- Toda persona necesariamente debe tener un patrimonio.
- Cada persona sólo tendrá un patrimonio, es una masa única.
- El patrimonio es inseparable de la persona.

Para la Teoría Clásica, el patrimonio es una universalidad de derecho que forma una unidad abstracta diferente de los bienes y de las cargas que lo componen. El patrimonio como aptitud, sigue siendo el mismo durante toda la vida de una persona aunque sus actuales elementos desaparezcan. Es único e indivisible, abarcando los bienes presentes y futuros.

¹¹ Op. Cit., Pág. 467.

Crítica a la Doctrina Clásica. Planiol la califica de artificial y ficticia y la ataca porque confunde los conceptos de patrimonio y capacidad, ya que da al primero características de indivisibilidad e inalienabilidad que son inherentes a la persona en cuanto a su capacidad. Además de que se acepta que en un momento dado exista el patrimonio sin los bienes presentes, bastando la posibilidad de adquirirlos en el futuro.¹²

- **Teoría Moderna:** También se le denomina como "*Teoría del Patrimonio-Afectación*". El conjunto de excepciones respecto a la indivisibilidad e inalienabilidad del patrimonio han dado origen a esta teoría, llamada por Planiol, Picard y Ripert como la "Teoría Moderna" sobre el patrimonio. De acuerdo con esta doctrina el concepto de patrimonio ya no se confunde con el de personalidad, ni se le dan las mismas características de indivisibilidad e inalienabilidad que más bien son inherentes a la persona, pero sin que por ello pueda dejar de existir una relación directa entre los conceptos de "persona" y "patrimonio", pero una simple relación, no una identidad o proyección del concepto de persona sobre el de patrimonio.

La Teoría Moderna toma en cuenta el destino que en un momento dado tengan determinados bienes, derechos y obligaciones, con relación a un fin jurídico o económico; bienes y deudas están inseparablemente ligados a un fin económico y en tanto no se haga una liquidación no aparecerá el activo neto.

¹² IBARROLA, Antonio de, Cosas y Sucesiones, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1977, 1064 páginas, Págs. 44 y 45.

Cabe anotar que ambas teorías tienen un común denominador y éste es que se parte del supuesto de que todo patrimonio gira sobre un eje económico, un eje pecuniario. La idea pecuniaria o económica es la que sustenta al concepto de patrimonio.

El patrimonio, como ya he dicho, se integra de los derechos y obligaciones de una persona susceptibles de valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho. De este concepto se desprende que el patrimonio se compone de dos elementos: el activo y el pasivo.

El activo se integra por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero; mientras que el pasivo es el conjunto de obligaciones y cargas susceptibles de valorización pecuniaria.

“Los bienes y derechos que conforman el activo se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos y en tal virtud, el activo de una persona quedará constituido por derechos reales, personales o mixtos. Y a su vez el pasivo se constituye por obligaciones o deudas que son el aspecto pasivo de los derechos personales, es decir, contemplados desde la posición del deudor y cargas u obligaciones reales (*propter rem*), distintas de las personales, que también son susceptibles de estimación pecuniaria”.¹³

¹³ ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano, 8 Volúmenes, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 843 páginas, del Tomo III, Pág. 67.

II.- Concepto de Propiedad.

Independientemente de cualquier consideración de carácter filosófico-jurídico respecto a que si el derecho de propiedad es hasta una manifestación del derecho natural, consustancial a la personalidad del sujeto, o por el contrario, es una mera creación del Estado como un derecho relativo y contingente y no un poder jurídico absoluto, desde el momento mismo de la historia de la humanidad en que un sujeto ejerció poder sobre una cosa con exclusión y reconocimiento de los demás, al haber alcanzado esa potestad por los medios lícitos vigentes entonces, se estuvo ante una manifestación de la propiedad.¹⁴

“La propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que ésta pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmembren la propiedad (hipotecas, servidumbres, etc.). Sin embargo, tales restricciones nunca se presumen y son de estricta interpretación”.¹⁵

Antes de adentrarme al estudio del concepto de propiedad, en su aspecto jurídico, es preciso definir lo que es un derecho real.

Por “*derecho real*” entendemos el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa y que le permite su aprovechamiento total o parcial en sentido jurídico y que es oponible a terceros. Dicho aprovechamiento es

¹⁴ Op. Cit. Pág. 324.

¹⁵ MARGADANT, Guillermo Floris, Derecho Romano, Undécima Edición, México, Editorial Esfinge, 1982, 530 páginas. Pág. 244.

la esencia del derecho real, éste tiene diversos alcances y radios de acción, lo que hace que cada uno de estos derechos tenga una manifestación concreta.

El aprovechamiento total se presenta precisamente en el derecho de propiedad; la propiedad implica una plenitud de aprovechamiento, ya que puede llegarse al extremo de afirmar que éste es el poder jurídico ejercido por una persona en forma directa e inmediata sobre una cosa, que le permite su aprovechamiento total en sentido jurídico y además es oponible a terceros.

Para definir el derecho de propiedad se puede hacer uso de la definición de derecho real, suprimiendo el aprovechamiento parcial, ya que este es el común denominador a los demás derechos reales.

“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”.¹⁶

El propietario ejerce un derecho subjetivo que le permite imponer a todos respeto a la cosa que le pertenece. Tiene el propietario un monopolio de la explotación de la cosa y obtiene de ella una ventaja cierta.

Esa plenitud en la manifestación del derecho de propiedad por ningún motivo significa que el titular tenga un poder desmedido; este derecho real no confiere a su titular un poder ilimitado y libre sobre la cosa en la que recae; al contrario, el aprovechamiento total significa un alcance mayor en la gama de posibilidades de

utilización y disposición de la cosa, pero con ciertos límites naturales y legales que le impone un sistema determinado en un momento específico. Al respecto el artículo 830 del vigente Código Civil a la letra dice:

~~“El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.~~

De la lectura del citado artículo se desprende que en nuestro sistema jurídico el derecho de propiedad puede ser limitado por la ley y está le puede imponer ciertas modalidades, por lo que el derecho de propiedad no es absolutamente pleno.

A lo largo del estudio de la propiedad, la doctrina no ha hecho una clara distinción de los conceptos de propiedad y dominio, pero cabe aclarar que en nuestra legislación se utilizan como sinónimos.

Para Ruggiero el “*dominium*” es el poder que se concede al propietario y la “*propietas*” la relación de pertenencia de la cosa a la persona. Para Castán la propiedad es un concepto económico-jurídico y el dominio un concepto técnico jurídico.¹⁷

Sabemos que hay una unidad en el derecho de propiedad y definitivamente su naturaleza no depende de su objeto. De todos los derechos que una persona puede ejercer sobre una cosa, el de propiedad es el más completo y está compuesto de un conjunto de facultades.

¹⁶ Op. Cit., Pág. 289.

¹⁷ ARCE Y CERVANTES, José, De los Bienes, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1997, Pág. 46.

Los juristas romanos no se ocuparon de crear una definición de propiedad, sino que sólo estudiaron los beneficios que el propietario obtenía de la cosa y fue hasta mucho tiempo después cuando los estudiosos del derecho romano crearon la terminología para nombrar los beneficios derivados de la calidad de propietario. Es así como se distinguen tres elementos:

- El "*ius utendi*" o "*usus*" que es la facultad de servirse de la cosa;
- El "*ius fruendi*" o "*fructus*" que es el derecho a percibir los frutos de la cosa; y
- El "*ius abutendi*" o "*abusus*" que es el poder de consumir la cosa y por extensión disponer de ella.

En principio el propietario puede ejercer los poderes más extensos y obtener de la cosa toda su utilidad económica. Jurídicamente se extiende a hacer actos susceptibles de restringir, descomponer (desmembrar), aniquilar su derecho (enajenar o destruir la cosa), desprenderse de su derecho de goce, el de percibir sus frutos, pero junto con esta ilimitación teórica existen numerosas limitaciones jurídicas en interés del bien común. Así el artículo 840 del Código Civil establece:

" No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero sin utilidad para el propietario".

El maestro Ernesto Gutiérrez y González citando a Planiol, da la definición clásica del derecho de propiedad: “Propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua”.¹⁸

De la definición antes apuntada se desprenden tres características:

- a) **Absoluta:** Los comentaristas del derecho romano consideraron que la propiedad era absoluta ya que no reconoce limitación alguna y el propietario es capaz de usar su cosa en la medida de su gusto.
- b) **Exclusiva:** La atribución del uso y goce de la cosa corresponde al propietario excluyendo a todas las demás personas. El propietario puede impedir que otra persona use su cosa aunque ese uso no le reporte algún perjuicio.
- c) **Perpetua:** El propietario lo es y siempre lo será, use o no su cosa. Este derecho nunca se pierde.

Para terminar con esta parte estudiaré los modos de adquirir la propiedad. Se entienden por tales, los hechos o actos jurídicos por medio de los cuales el derecho reconoce la virtud de hacer surgir el dominio de un determinado sujeto, o sea, la incorporación a un patrimonio de un bien que estaba fuera de él. A este modo de adquirir se le llama también “título” (en el sentido de la causa de la adquisición).

Las diversas clasificaciones de los modos de adquirir la propiedad son:

¹⁸ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, El Patrimonio, 5ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, 1061 págs, pág. 234.

- A título universal y a título particular: A título universal es aquél que abarca todos los bienes de patrimonio de una persona; y a título particular es el que se refiere a uno o varios bienes determinados.
- A título oneroso y a título gratuito: Depende de que la persona que se desprende del bien reciba o no como retribución un bien económico.
- De modo originario o derivado: Esta es la más importante de las clasificaciones.

El modo originario es aquél en el que no hay una relación jurídica anterior; no tienen como base un derecho antecedente, la adquisición no procede jurídicamente de nadie, operan por la sola voluntad del adquirente apoyada en una permisión legal. Las cosas que se pueden adquirir de un modo originario son las *res nullius* (cosas de nadie) o las *res derelictae* (cosas abandonadas). Estos modos son la ocupación, el descubrimiento de tesoro, la accesión, la usucapión, etc.

El modo derivado es aquel en que si existe una relación jurídica o un derecho anterior. Es necesario que exista un derecho anterior del transmitente (enajenante, antecesor, *tradens*, autor, causante) y un adquirente (sucesor, *accipiens*, causahabiente). El transmitente sólo puede transmitir lo que tiene, con el modo, el ser y las condiciones en las que tiene el bien. Los modos derivados de adquirir la propiedad son:

- Los nacidos de contrato
- Por coacción de la ley
- Por disposición de la autoridad
- Por causa de muerte.

III.- Concepto de Bienes.

En el lenguaje común es muy fácil comprender la distinción entre cosas y bienes. Pero en el lenguaje jurídico los dos términos son diferentes, no son sinónimos, existe entre ellos una diferencia de género que los hace distintos. La “*cosa*” es aquél objeto que ocupa un lugar en el espacio, es un elemento material, tangible completamente ajeno al concepto de “apropiación”; mientras que el “*bien*” es un objeto que es o puede ser objeto de apropiación, son cosas apropiadas o apropiables.

“Las cosas se consideran como *bienes*, jurídicamente, no sólo cuando son útiles al hombre, sino cuando son susceptibles de apropiación: el mar, el aire atmosférico, el sol, son cosas indispensables para la vida terrestre, sin embargo no son *bienes* porque no pueden ser objeto de apropiación en provecho de un particular, de una ciudad o de una nación. Por el contrario, los campos cultivados, las casas, un estanque, las máquinas o muebles usuales si son bienes”.¹⁹

Ulpiano define a la cosa como “la causa y el derecho”; todo aquello que existiendo separadamente de la persona, puede ser por parte de ésta objeto de apropiación o materia de derechos y obligaciones”.²⁰

Conforme ha pasado el tiempo ambos conceptos se han confundido. Mientras que las cosas son objetos materiales, los bienes son componentes del patrimonio valuables en dinero. Los bienes tienen interés para el derecho en cuanto resulten

¹⁹ PLANIOL, Marcel y RIPERT George, Tratado Elemental de Derecho Civil (Parte A), 5 volúmenes, México, Editorial Harla, 1997, 1563 páginas, del Tomo I Pág. 361.

²⁰ ELIAS, AZAR, Edgar, Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1995, 463 páginas, Pág. 343.

susceptibles de apropiación o atribución a una determinada persona, ya sea esta física o moral y entonces se convierten en “bienes”.

Los bienes pueden verse desde dos puntos de vista distintos: desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista económico.

“Desde el punto de vista jurídico, la ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Este significado es distinto del económico, pues en este sentido, bien es todo aquello que pueda ser útil al hombre. Por tanto aquellos bienes que no puedan ser objeto de apropiación, aun cuando sean útiles al hombre no lo serán desde el punto de vista jurídico. En la naturaleza existe gran cantidad de bienes que no pueden ser objeto de apropiación, tales como el aire, el mar, las estrellas, etc.”²¹

Para que las cosas sean consideradas bienes jurídicamente no necesitan ser solamente útiles al hombre, sino deben ser también susceptibles de apropiación. En derecho se dice que son objeto de apropiación todos los bienes que no están excluidos del comercio. El Código Civil a la letra dice:

“ART. 747.- Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio”.

“ART 748.- Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley”.

²¹ ROJINA, VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, 8 volúmenes, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 843 páginas, Del Tomo III Pág. 269.

El concepto de bien es impreciso y lo es más cuando se le da un matiz económico y se intenta definirlo desde este punto de vista.

“Bienes no solamente son las cosas susceptibles de apropiación, sino también algunos derechos como las servidumbres, de las que uno puede apropiarse independientemente, como no sea a través del predio dominante, y nadie puede negar la *utilitas fundi* de la servidumbre sin que puedan definirse como cosas”.²²

Por cosa debe entenderse un objeto material independiente de cualquier relación que pueda tener con una persona o ente de derecho de cualquier especie, es algo que simplemente ocupa un lugar en el espacio. Pero cuando se habla de bien, se debe entender que existe el ingrediente de la apropiación, esto es, que los bienes son cosas apropiables.

Para finalizar cabe apuntar, que no se debe confundir el concepto de bien con el de patrimonio, ya que el patrimonio denota el conjunto de relaciones jurídicas de una persona estimables en dinero, por lo que no solamente está compuesto de bienes (derechos o activo), sino también de obligaciones (pasivo).

²² MOZOS, Luis de los, Estudio sobre Derecho de los Bienes, Madrid, España, Editorial Montecorvo, S.A., 1991, Pág. 12.

CAPÍTULO TERCERO

LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES

I.- Clasificación de los Bienes en el Derecho Romano.

En el derecho romano “cosas son elementos, corpóreos o incorpóreos, del mundo exterior que pueden producir una satisfacción al hombre”.²³ Estas cosas podían encontrarse dentro o fuera del comercio; esta distinción se debía a la posibilidad de apropiación privada o no.

Como actualmente sucede, un bien en el derecho romano podía estar dentro o fuera del comercio; fuera del comercio por razones físicas o por razones jurídicas, éstas a su vez podían ser de derecho humano (*res humani iuris*) o de derecho divino (*res divini iuris*), las cuales estaban consagradas a los dioses y sometidas a la autoridad de los pontífices.

Así tenemos que por razones de derecho humano estaban fuera del comercio:

a) *Res Communes*: Cosas cuya propiedad no pertenece a nadie y su uso es común a todos los hombres. Su naturaleza es excluyente a toda apropiación individual, aunque el Estado reglamentaba su uso, para que la conducta de alguno no impidiera el goce que todos los demás tenían de ese derecho.

²³ MARGADANT, Guillermo Floris, Derecho Romano, Undécima Edición, México, Editorial Esfinge, 1982, 530 páginas, Pág. 229.

b) *Res Publicae*: Cosas cuyo uso es común a todos, estaban a disposición del público en general, pero a diferencia de las cosas comunes, éstas se consideran propiedad del pueblo romano, excluyendo a otras naciones. Los actos de derecho privado aunque fueran celebrados por el propio Estado romano, no podían separar esta clase de cosas de la función pública. Sin embargo, como sucede actualmente, las *res publicae* podían ser “desincorporadas” (separadas del fin público al que fueron destinadas) por actos de derecho público (del Estado) y como consecuencia de ello volvían a entrar en el ámbito del derecho privado, es decir, entraban al comercio.

c) *Res Universitatum*: Son cosas propiedad de las personas morales tales como las ciudades y las corporaciones, quienes podían tener cosas de su pertenencia pero que por su destino no eran objeto de propiedad individual y se aplicaban al uso común, por ejemplo: las plazas, los baños públicos, etc.

d) Finalmente, existían cosas fuera del comercio por razones establecidas en el derecho positivo romano, basadas en consideraciones de carácter moral, como eran la futura herencia del hombre libre.

Las cosas *Divini Iuris* se consideraban pertenecientes a los dioses y se colocaban bajo su protección. Se llamaban también “*Res Nullius*” porque ningún ser humano tenía la posibilidad de apropiárselas. Las cosas fuera del comercio por razones de derecho divino eran:

a) *Res Sacrae*: Cosas que eran destinadas al culto de los dioses públicos.

b) Res Religiosae: Los romanos llamaban así a los terrenos unidos a las sepulturas y a aquellos que eran destinados al culto de los dioses domésticos.

c) Res Sanctae: Se trata de cosas que estaban protegidas contra los atentados de los hombres por una sanción penal. No eran cosas consagradas a los dioses, sino eran los muros y las puertas de las ciudades y su violación traía como consecuencia una pena capital.

A su vez las cosas dentro del comercio se clasificaban de acuerdo a distintos criterios:

a) Res Mancipi y Res Nec Mancipi: “Esta clasificación se aplica sólo a las cosas susceptibles de propiedad privada, consideradas, según puedan o no, ser adquiridas por la *mancipatio*. De origen antiquísimo, existió, ciertamente, en la época de la Ley de las XII Tablas, y después de haber jugado un papel importante en el Derecho clásico, poco a poco fue cayendo en desuso, hasta que Justiniano sancionó su supresión en el año 531.”²⁴

La *mancipatio*, se llevaba a cabo con cinco testigos, un *libripens*, una balanza, un pedazo de bronce y una serie de formulas sacramentales.

“Ulpiano nos da la enumeración de las cosas *mancipi*. Estas eran: a) Los fundos de tierra y las casas situadas en Italia y en las regiones investidas del *jus italicum*; b) Las servidumbres rurales sobre los mismos fundos; c) los esclavos; d) Las bestias de carga y de tiro, es decir, los bueyes, caballos, mulas y asnos, aunque no los

²⁴ PETIT, Eugène, Tratado Elemental de Derecho Romano, Decimoquinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1999, 717 páginas, Pág. 169.

elefantes y los camellos, que desconocían los romanos en la época de la determinación de las cosas *mancipi*. Los otros animales, tales como los corderos, las cabras y todas las demás cosas, hasta el dinero y las joyas, son *res nec Mancipi*".²⁵

"Gayo parece indicar la razón de ser de esta división al llamar *res Mancipi* a las cosas máspreciadas. En efecto, para los romanos de los primeros siglos, entregados sobre todo a la agricultura, y cuyas conquistas se limitaban al terreno de Italia, los fundos de tierra de esta comarca, las servidumbres rurales que facilitaban su explotación y los instrumentos de trabajo como los esclavos y los animales de carga y de tiro eran los elementos más importantes de su fortuna privada. Además, mientras que la traslación de la propiedad de las *res nec Mancipi*, para ser más cierta, debía revestir formas solemnes, particularmente las de la *Mancipatio*, de donde viene su nombre. Este modo de transferir le era propio. Y así como la simple tradición de una *res Mancipi* no quita la propiedad civil, del mismo modo la *Mancipatio* aplicada a una *res nec Mancipi* queda sin efecto".²⁶

b) Cosas Muebles e Inmuebles: Se distinguía a las cosas muebles (*mobilia*) de las inmuebles, aunque esta división no tuvo gran trascendencia en el derecho romano, sino más bien fue importante para el derecho germánico y actualmente lo es para el moderno. La única razón práctica que se ha encontrado en Roma es que el término de la prescripción era distinto para las cosas muebles que para las inmuebles. Además la protección posesoria era diferente para cada una de ellas.

²⁵ Op. Cit., Pág. 169.

²⁶ Op. Cit., Págs. 169 y 170.

c) Cosas Genéricas y Cosas Específicas: Las cosas genéricas son aquellas que son libremente intercambiables, las que no estaban individualizadas pero podían individualizarse ya sea pesándolas (*pondere*), midiéndolas (*mensura consistunt*) o contándolas (*numero*).

Las cosas específicas son aquellas que ya están individualizadas por poseer características particulares. Esta distinción era importante para determinar la responsabilidad por pérdida a causa de fuerza mayor, o para el caso de que un legado *per vindicationem* cuando el testador vendió o perdió los bienes legados que existían en su patrimonio en el momento en que otorgó el testamento.

d) Cosas Consumibles y Cosas no Consumibles: En el caso de las cosas consumibles, el uso normal y cotidiano tiene como consecuencia su desaparición. En el caso de las cosas no consumibles el uso normal no consume de modo perceptible la cosa. Esta clasificación es importante en relación con el usufructo, con el préstamo de uso y con el arrendamiento, que no podían tener como objeto un bien consumible.

e) Cosas Corpóreas y Cosas Incorpóreas: Esta clasificación radica en el hecho de que los bienes puedan ser tocados o no. Para Gayo, las cosas incorpóreas son derechos subjetivos que tienen valor patrimonial, como créditos, derechos reales sobre cosas ajenas.²⁷ La importancia es debido a que los bienes incorpóreos no pueden adquirirse por *occupatio* ni tampoco por *traditio*, ni por prescripción, ya que no pueden ser objeto de posesión.

²⁷ MARGADANT, Guillermo Floris, Derecho Romano, Undécima Edición, México, Editorial Esfinge, 1982, 530 páginas, Pág. 232.

f) Cosas Principales y Cosas Accesorias: Las cosas principales determinan el carácter de una combinación de cosas compuestas y de ellas depende quien tiene la propiedad de todo el conjunto, en el caso de que los elementos originales que la componen pertenecieran a personas distintas. De esta división surge el tan conocido principio general del derecho: “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”.

g) Cosas Simples y Cosas Compuestas: Las cosas simples eran las *res singulae*. Son cosas simples aquellas producto de la naturaleza o cuando todos sus elementos están de tal modo compenetrados en ella que no pueden distinguirse unos de otros al grado de no tener autonomía ni individualidad. Para el derecho romano una cosa compuesta es aquella cuyos elementos constitutivos, adheridos unos a otros son otras tantas cosas que tienen un aspecto materialmente circunscrito, pero no autónomo, confluyen funcionalmente en conjunto.

h) Cosas Divisibles y Cosas Indivisibles: Una cosa divisible es la que puede descomponerse sin perder su esencia; y al contrario una cosa indivisible es aquella que al separarse por ese hecho pierde su carácter original. Esta división es importante en el ámbito de las obligaciones, cuando hay correalidad o solidaridad, es decir, cuando nos encontramos con una obligación en la existe pluralidad de sujetos activos o de sujetos pasivos.

i) Capital, Cosa Matriz y Frutos: Esta distinción es importante ya que había muchas situaciones jurídicas que creaban un destino para la cosa matriz y otro para

los productos de ella. “Todo aumento periódico y normal de una cosa, cuyo destino sea separarse de ella, es fruto”.²⁸

cap. 11.1.

En derecho romano había tres clases de frutos:

- *Fructus pendentes* (frutos pendientes);
- *Fructus percepti* (frutos percibidos); y
- *Fructus neglecti* (frutos que no fueron recogidos por el interesado).

Es importante distinguir entre frutos naturales y frutos civiles. Los frutos naturales son los que se producen por la naturaleza misma de la cosa; mientras que los frutos civiles son aquellos derivados de contratos celebrados con la cosa matriz. En el derecho moderno se agrega la categoría de frutos industriales, que son productos de la cosa matriz y del trabajo humano.

II.- Clasificación Doctrinal de los Bienes.

La clasificación doctrinal de los bienes nos es útil porque la ley somete a las distintas cosas a regímenes diversos y como consecuencia de esto no están sujetos a las mismas reglas de enajenación, adquisición o de celebración de contratos, ya que se encuentran dentro de un régimen jurídico distinto.

La finalidad de clasificar los bienes no es meramente teórica, sino que trae aparejada consecuencias prácticas, pues el tratamiento jurídico que se le da a un

²⁸ Op. Cit., Pág. 234.

determinado bien en cada una de las materias (civil, mercantil, administrativa, fiscal, etc.) es distinto.

La doctrina ha creado y ofrece una gran diversidad de clasificaciones respecto de los bienes, y por ello sea cual fuere su manifestación, cualquier bien puede ser catalogado dentro de una u otra clasificación porque el bien puede ser observado en función de su naturaleza, de su contenido, de sus características o cualidades, de su poder liberatorio, o de la persona o personas a las que pertenece, etc.

Para empezar, atenderemos a la clasificación que hace Rafael Rojina Villegas en cuanto a que existen bienes en sentido jurídico y bienes en sentido económico. Para este autor “desde el punto de vista jurídico la ley entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación. Este significado es distinto del económico, pues en este sentido, bien es todo aquello que pueda ser útil para el hombre. Por tanto, aquellos bienes que no puedan ser objeto de apropiación, aun cuando sean útiles al hombre, no lo son desde el punto de vista jurídico. En la naturaleza existen gran cantidad de bienes que no pueden ser objeto de apropiación, tales como el aire, el mar, los astros, etc.”²⁹

En el derecho se hacen diferentes clasificaciones de los bienes, pero esta distinción es sólo para fijar ciertas reglas que, tomando en cuenta la naturaleza de los mismos, los organiza con modalidades distintas.

A continuación empezaré con las distintas clasificaciones que la doctrina ha dado a los bienes:

²⁹ ROJINA, VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, 8 volúmenes, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 843 páginas, del Tomo III Pág. 269.

a) Bienes Corpóreos y Bienes Incorpóreos: Se les llama bienes incorpóreos a los derechos. La definición consiste en considerar que los primeros son las cosas que se pueden apreciar por los sentidos y los segundos como los que no pueden ser apreciados por éstos.

b) Bienes Muebles y Bienes Inmuebles: La distinción entre bienes muebles e inmuebles parte de la naturaleza de las cosas. Son muebles aquellos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea por sí mismos o por efecto de una fuerza externa. Los inmuebles son aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro, la fijeza es la que les da ese carácter.

En el derecho moderno, además de esta distinción que se deriva de la naturaleza de los bienes, se admite otra categoría de bienes inmuebles por consideraciones ajenas y contrarias a la naturaleza de ellas. Así tenemos bienes inmuebles por su naturaleza y por su destino.

Son bienes inmuebles por su naturaleza, aquellos que por su fijeza imposibilitan su traslado de un lugar a otro. Son inmuebles por su destino aquellos muebles por naturaleza pertenecientes al dueño de un inmueble, de tal forma que al unirlos de un modo permanente al fundo ya no es posible trasladarlos de un lugar a otro (ejemplo: un ladrillo). Esto es simplemente una ficción, la ley les da fijeza a cierta clase de muebles que lo son por su naturaleza, pero por incorporación presentan una constitución de carácter distinto de los inmuebles.

Nuestro Código Civil distingue dos categorías de bienes muebles, mientras que la doctrina distingue tres:

- Muebles por su naturaleza;
- Muebles por determinación de la ley; y
- Muebles por anticipación.

Los bienes muebles por anticipación son aquellos que están destinados a ser separados de un inmueble y necesariamente en el futuro habrán de adquirir la categoría de muebles aunque en ese momento sean inmuebles, un ejemplo de esto son los frutos que son considerados como inmuebles en la fracción II del artículo 750 de nuestro Código Civil.

En nuestro derecho no es el objeto mismo lo que le da el carácter de bienes muebles o inmuebles a las cosas, sino que es la determinación arbitraria del legislador ya que considera muebles a los derechos personales.

La importancia de la clasificación de los bienes inmuebles radica en lo siguiente:

- Por la inmovilización de los bienes inmuebles se puede crear un registro, un sistema de publicidad, de requisitos y garantías que no es posible tratándose de muebles.
- La naturaleza inmueble establece reglas para fijar la competencia judicial de acuerdo a la ubicación de la cosa. Permite considerar juez competente para ejercitar acciones reales a aquel del lugar en donde el inmueble se encuentra ubicado.

- Facilita la aplicación de la ley en los conflictos internacionales, se aplica el principio de que la ley del lugar del inmueble es la que rige la situación del mismo (*lex rei sitae*).
- En lo que respecta a la capacidad, hay un régimen especial para la enajenación de inmuebles distinto para los menores e incapacitados.
- En cuanto a la forma de enajenación, los inmuebles requieren de mayores formalidades que los muebles. Los contratos traslativos de dominio para su validez requieren siempre de la forma escrita cuando recaen sobre inmuebles y de escritura pública cuando el valor del bien exceda de los límites establecidos por la ley. Esto nos demuestra que en el derecho moderno se concede mayor importancia a la riqueza inmueble con respecto a la mueble.

c) *Bienes del Dominio Público y Bienes Propiedad de los Particulares:* Esta clasificación se basa en la persona del propietario, responde a la función del propietario del bien, así tenemos bienes del dominio público y bienes del dominio de los particulares.

“Son bienes del dominio público los que están bajo el dominio del Estado, como personificación de la Nación, para que su uso sea público, para todos los individuos, o para que queden destinados a algún servicio de carácter público, de interés general. De no concurrir estas características, los bienes no serán del dominio público, pero si del Estado, considerado como una persona particular. Los bienes del dominio privado son los que pertenecen a los particulares o a personas

jurídicas de interés público o privado que obran como particulares (sin exceptuar al Estado)”³⁰.

Los bienes del dominio público se subdividen en tres grupos:

- Bienes de uso común;
- Bienes destinados a un servicio público; y
- Bienes propios del Estado.

Tanto los bienes de uso común como los destinados a un servicio público poseen las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad. Por lo que toca a los de uso común, tendrán estas características permanentemente, por lo que toca a los destinados a un servicio público, sólo las tendrá hasta que no se desafecte del mismo.

El Estado como persona jurídica puede ser propietario de bienes que entran dentro de la esfera de la propiedad privada. El Estado como particular puede tener bienes como cualquier otra persona y éstos si pueden ser objeto del comercio y de prescripción.

Respecto a esta clasificación han surgido dos teorías: una que dice que el Estado si ejercita un derecho de propiedad sobre los bienes del poder público pero con modificaciones, la principal es declarar a esta clase de bienes como inalienables e imprescriptibles; la otra dice que el Estado no ejerce un derecho de propiedad, sino de simple vigilancia sobre los bienes del poder público.

³⁰ ELIAS, AZAR, Edgar, Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1995, 463 páginas, Pág. 346.

Finalmente también se ha dicho que no puede considerarse al Estado como titular de los bienes, sino que simplemente es un conjunto de bienes que no pertenecen a propietario determinado y cuyo régimen jurídico se determina por una afectación que hace la ley para el uso común o para un servicio público.

Se ha establecido este carácter de inalienabilidad e imprescriptibilidad para proteger estos bienes contra los actos del mismo poder público. Existe la teoría que niega que el Estado sea propietario y considera en realidad que ejerce un imperio más que un dominio, sin tener las facultades de un propietario para disponer de dichos bienes.

En nuestra legislación se habla más bien de propiedad del Estado y no de imperio, estas características se explican no por la naturaleza del poder que se ejerce, sino tomando en cuenta la afectación de los bienes; existe un interés social que se impone al mismo poder público para que esta clase de bienes sigan siempre afectados al uso y servicio al que se les ha destinado. En cambio para los bienes propios del Estado se establece la facultad del mismo para enajenarlos, pero sufre modificaciones: no pueden enajenarse sino mediante ciertas condiciones.

d) Bienes Principales y Bienes Accesorios: Desde el punto de vista de las relaciones que las cosas guardan entre sí, nace esta distinción. Bien principal es aquel que tiene existencia propia sin necesidad de dependencia ni relación alguna con otro que sirva de complemento. Bien accesorio es aquel que por sí solo no tiene existencia propia, sino que está subordinado a otro, que es el que le da vida jurídica y sin el cual no se concibe. La regla general que domina a esta clasificación es que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, que dicho de otra

manera, la naturaleza de lo accesorio es la misma naturaleza que la del bien u obligación principal.

Solamente para las cosas accesorias que son parte integrante de la principal vale el principio *accessorium requiritur juricipale, accessorium cedit principale*. De aquí que todas las relaciones jurídicas que tiene por objeto la cosa principal, se extienden a las cosas accesorias que son parte integrante de las mismas.

e) Bienes sin Dueño y Bienes con Dueño: La ley distingue dos tipos de bienes sin dueño: los muebles y los inmuebles. Así tenemos que los muebles abandonados y perdidos cuyo dueño se ignora se denominan “mostrencos” y los bienes inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido reciben el nombre de “vacantes”.

f) Bienes Consumibles al Primer Uso y Bienes No Consumibles: Las cosas consumibles por el primer uso son aquellas que se agotan a la primera ocasión en que son utilizadas; no permiten el uso reiterado o constante. Las cosas no consumibles son aquellas que permiten el uso reiterado y constante.

g) Bienes Fungibles y Bienes no Fungibles: Esta clasificación es útil tanto para los bienes como tal, como en lo relativo a las obligaciones y a los contratos.

Son bienes fungibles aquellos que tienen el mismo poder liberatorio, es decir, pueden ser instrumento de pago con un mismo valor y pueden ser reemplazados en el cumplimiento de las obligaciones y en el objeto de los contratos, ya que al acreedor le es indiferente recibir una u otra cosa. Las cosas fungibles se determinan por su género, cantidad y calidad y son susceptibles de pesarse, medirse o contarse.

Las cosas no fungibles son aquellas que no tienen ese poder liberatorio equivalente, ya que poseen una individualidad característica y en consecuencia no pueden ser intercambiables y el deudor de una obligación que tiene por objeto una cosa no fungible sólo puede cumplir entregando aquella cosa especial y expresamente determinada y por ningún motivo otra.

Esta distinción tiene gran importancia para determinar la forma en como se transmite la propiedad. Tratándose de cosas individualmente determinadas la propiedad se transmite por el efecto mismo del contrato, sin necesidad de tradición; a diferencia de esto, la propiedad de las cosas fungibles se transmite hasta que se hace la entrega real, jurídica o virtual de la cosa.

h) Bienes dentro del Comercio y Bienes fuera del Comercio: Esta distinción atiende a la posibilidad de las cosas de ser susceptibles de apropiación o no. Por ser el tema central de este trabajo, esta clasificación la desarrollaré ampliamente en el punto cuatro romano de este capítulo.

III.- Clasificación de los Bienes según el Código Civil Vigente.

Nuestro Código Civil en su Libro Segundo denominado “De los Bienes” nos señala la clasificación de las cosas en derecho positivo mexicano. Existen:

- Bienes dentro del comercio y bienes fuera del comercio
- Bienes muebles y bienes inmuebles
- Bienes fungibles y bienes no fungibles
- Bienes del dominio público y bienes propiedad de los particulares
- Bienes mostrencos y bienes vacantes

a) Bienes dentro del Comercio y Bienes fuera del Comercio: Esta distinción está establecida en el artículo 747 del Código Civil que dice que pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio, pero como exprese anteriormente, esta distinción la explicaré en el punto cuatro romano del presente capítulo.

b) Bienes Inmuebles y Bienes Muebles: El artículo 750 del Código Civil nos señala que bienes son considerados como inmuebles.

El artículo 751 del mismo Código sigue diciendo que los bienes muebles, por su naturaleza, que se hayan considerado como inmuebles (bienes inmuebles por su destino), conforme a lo dispuesto en el artículo 751, recobrarán su calidad de muebles cuando el dueño los separe del edificio, salvo en el caso de que en el valor de éste se haya computado el de aquellos, para constituir algún derecho real a favor de un tercero.

El artículo 752 establece que los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley. El artículo 753 nos dice que son muebles por su naturaleza los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya que se muevan por sí mismos o por efecto de alguna fuerza exterior. Según el artículo 754 son 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.

En los artículos siguientes hace una enumeración de los bienes que son considerados como muebles:

1. Las embarcaciones de todo género

2. Los materiales procedentes de la demolición de un edificio y los que se hubieren acopiado para repararlo o para construir uno nuevo, mientras no se hayan empleado en la fabricación.

3. Los derechos de autor

4. Y finalmente el legislador utilizó el recurso llamado “cajón de sastre” al decir que son bienes muebles todos aquellos que no sean considerados por la ley como inmuebles.

c) Bienes Fungibles y Bienes no Fungibles: El artículo 763 establece que los bienes muebles pueden ser de dos clases: fungibles y no fungibles. Son bienes fungibles los que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad. Los no fungibles son los que no pueden sustituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad.

d) Bienes del Dominio Público y Bienes Propiedad de los Particulares: El artículo 764 establece que los bienes pueden ser del dominio de poder público o de los particulares.

Son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Los bienes del poder público se dividen en:

- Bienes de uso común
- Bienes destinados a un servicio público
- Bienes propios.

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles y pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la propia ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevenga la ley de que se trate.

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, según sea el caso, pero los de la Federación son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desincorpore del servicio público al que se hallan destinados.

Son bienes propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente y de las que no puede aprovecharse ninguno sin el consentimiento del dueño o con la autorización de la ley.

e) Bienes Mostrencos y Bienes Vacantes: El artículo 774 del Código Civil establece que son bienes mostrencos los muebles abandonados y los perdidos cuyo dueño se ignore y el artículo 785 nos dice que son bienes vacantes los inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido.

IV.- Comerciability.

A) Concepto de Comercio.

Antes de desarrollar la clasificación de los bienes en cuanto a que estos están dentro o fuera del comercio, es preciso definir la palabra “comercio” y la expresión “dentro del comercio”.

Numerosas acepciones tiene el vocablo castellano “comercio”, derivado de la voz latina “*commercium*”, de “*cum*”, con y “*merx*”, “*mercis*”, mercancía.

En sentido general, la Real Academia Española de la Lengua lo define en forma un tanto incompleta y justamente criticada, como “negociación que se hace comprando, vendiendo o permutando unas cosas por otras”.³¹ Esta definición se limita a la actividad que realiza el comerciante, le falta abarcar muchas otras acepciones que la palabra comercio implica, tal como su significación jurídica.

Desde el punto de vista mercantil, “comercio” es un concepto que pertenece al mundo de la economía, que se ocupa de la circulación de la riqueza. Es la intermediación entre productores y consumidores que se efectúa con la finalidad de obtener un lucro.

Civilmente cuando la doctrina alude a que una cosa “*está en el comercio*” se le atribuye a dicha fórmula un significado inexacto, porque se parte del supuesto de que la expresión “*en el comercio*” se refiere a la posibilidad de la cosa de ser

³¹ SCOLNI, Miguel, ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, 32 volúmenes, Buenos Aires, Argentina, Editorial Driskill S.A., 1070 páginas, del Tomo III página 305.

objeto de tráfico mercantil y no al correcto significado de la expresión, o sea, que la cosa es susceptible de apropiación. La palabra “comercio” en este sentido, no se debe entender como la actividad que llevan a cabo los comerciantes, sino este concepto comprende todo el campo de la actividad jurídica.

“La expresión ‘en el comercio’ -apunta PLANIOL- no hace alusión a lo que se llama ‘comercio’ en el lenguaje jurídico moderno; el comercio objeto del derecho mercantil es la especulación sobre los muebles de toda clase, materias primas y productos fabricados, que los comerciantes compran con el fin de revender más caro de lo que los han comprado. En el artículo 1128 este término tiene un sentido diferente, más extenso y vecino del latino “*comercium*”; designa la posibilidad de una cosa para ser objeto de actos jurídicos. De esta suerte, cuando la ley nos dice que las cosas están en el comercio son las únicas que pueden ser objeto de convenciones, nada nuevo nos dice, puesto que si ellas están en el comercio, es justamente porque pueden servir de materia a los contratos”.³²

“El primer artículo -comenta AGUILAR CARBAJAL- al glosar el artículo 747 del Código Civil- emplea la palabra ‘apropiación’, es decir, restringe su significado a las cosas susceptibles de apropiación, no consagra el significado económico como satisfactor; -Además el término apropiación se refiere no sólo al derecho de propiedad, sino en general a todo el aprovechamiento de la cosa. Por lo que hace al término ‘comercio’ que emplea, no se refiere a los actos de comercio reglamentados por el Código de Comercio, sino a comercio jurídico, es decir, susceptible de relaciones jurídicas”.³³

³² Cit. por DOMINGUEZ, MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Derecho Civil (Parte General. Personas. Cosas. Negocio Jurídico e Invalidez). México, Editorial Porrúa, 1998, 701 páginas, Pág. 303.

³³ Op. Cit., Págs. 303 y 304.

Los bienes en cuanto a posibilidad de tráfico o comerciabilidad se clasifican en :

- Comerciables (*in commercium*)
- Fuera del comercio (*extra commercium*)

B) Bienes Dentro del Comercio y Bienes Fuera del Comercio.

• Bienes Dentro del Comercio: “*COSA IN COMERCIIUM O COMERCIALIS*.- Es la que se encuentra reducida a propiedad privada y puede formar parte de cualquier relación de Derecho aún traslativa de dominio, a modo de objeto o materia de la misma”.³⁴

• Bienes Fuera del Comercio: “*COSA EXTRA COMERCIIUM, O INCOMERCIALIS O NO COMERCIALIS*.- Es la que por mandato de la ley o por su naturaleza, no puede ser objeto de propiedad particular”.³⁵

El Título Primero correspondiente a las disposiciones preliminares del Libro Segundo del Código Civil denominado “*De los Bienes*”, comprende solamente tres artículos: 747, 748 y 749.

“ART. 747.- Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio”.

“ART 748.- Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley”.

³⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, El Patrimonio, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, 1061 páginas, Pág. 144.

³⁵ Op. Cit., Pág. 145.

"ART. 749.- Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular".

~~Del análisis de los tres artículos anteriormente transcritos resulta que todas las cosas no excluidas del comercio pueden ser objeto de apropiación; las cosas que se encuentran dentro del comercio si cuentan con la susceptibilidad de ser objeto de apropiación. Por lo tanto podemos considerar como sinónimos las expresiones "objeto de apropiación" y "que esté dentro del comercio" y al contrario, hay identidad entre que una cosa "no sea susceptible de apropiación" y "que esté excluida del comercio".~~

Conforme a lo que dispone el artículo 748, algunas cosas no pueden ser objeto de apropiación y por lo tanto se hallan fuera del comercio a razón de su propia naturaleza. No pueden ser objeto de apropiación de persona alguna, por ejemplo: la luz del sol, la atmósfera, etc.; pero otras no están en el comercio por disposición de la ley, porque ésta las ha declarado irreductibles a propiedad particular.

La no susceptibilidad de apropiación se refiere a que la cosa no pueda ser propiedad de una persona en particular, tal como se desprende del artículo 749 del Código Civil. Esto es, por la naturaleza misma de la cosa o porque la ley así lo establezca, una cosa no puede pertenecer a una persona en particular.

IV.- La Diferencia Conceptual entre Comerciability e Inalienabilidad.

- Comerciability: Es posibilidad de un bien de ser objeto de propiedad.
- Alienabilidad: Es la posibilidad de una de ser objeto de propiedad y además ser objeto de un contrato traslativo de dominio.

“Cuando se alude por la doctrina a que una cosa esté en el comercio, es frecuente atribuir a dicha fórmula un significado inexacto, por partir del falso supuesto por el cual, la expresión “en el comercio” se refiere a la posibilidad de la cosa de ser objeto de actos correspondientes al tráfico jurídico mercantil y no al significado adecuado de dicha expresión, o sea que la cosa sea susceptible de apropiación”.³⁶

Al atribuir a la expresión “en el comercio” un significado incorrecto, hace que los conceptos de comerciability y alienabilidad se confundan. La alienabilidad es la posibilidad de enajenación legal de una cosa.

“Es necesario distinguir –aclara ROJINA VILLEGAS- estas cosas que están fuera del comercio y que hacen imposible el contrato cuando recaiga sobre ellas, de las cosas inalienables. Toda cosa que esté fuera del comercio es inalienable; pero no toda cosa inalienable está fuera del comercio. Cuando la cosa está fuera del comercio, esta circunstancia necesariamente la hace inalienable, porque no puede entrar al patrimonio de los particulares”.³⁷

³⁶ DOMINGUEZ, MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Derecho Civil (Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez), México, Editorial Porrúa, 1998, 701 páginas, Pág. 303.

“En cambio, hay cosas que son inalienables, pero que están dentro del comercio y han sido y son objeto de propiedad particular. En estos casos la inalienabilidad sólo se decreta para proteger determinados intereses, pero no atendiendo a la circunstancia de ser cosas fuera del comercio”.³⁸

V.- Clasificación de los Bienes del Estado.

La Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 8 de enero de 1982, hace una clasificación de los bienes del Estado en: a) bienes del dominio público; y b) bienes del dominio privado.

Según el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes del dominio público:

- Bienes de uso común;
- Los señalados en los párrafos cuarto, quinto y octavo del artículo 27 y los señalados en el artículo 42 fracción VI, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional;
- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

³⁷ Cit. por DOMINGUEZ, MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Derecho Civil (Parte General. Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez), México, Editorial Porrúa, 1998, 701 páginas, Pág. 304.

- 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;
- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos;

³⁸ Op. Cit., Pág. 304.

- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional; y
- Los meteoritos 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.

Los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por el artículo 5º de la Ley General de Bienes Nacionales; pero si están ubicados en el territorio de algún Estado, es necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo cuando se trate de bienes destinados a un servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1º de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2º, fracciones II y IV y 29 fracciones de la I a la XI y XIV de la propia Ley General de Bienes Nacionales. Una vez otorgado el consentimiento, éste será irrevocable.

— “Se ha discutido la naturaleza jurídica de lo que se conoce como dominio público en los bienes del Estado, noción cuyos principios definidos arrancan del siglo pasado. El término de dominio público es multívoco, pues en Derecho Administrativo puede significar:

1. Un régimen de Derecho Público y de afectación especial de ciertos bienes del Estado;

2. Dominio público en materia de derechos de autor quiere significar que el privilegio otorgado por las leyes a los autores o sus causahabientes se ha extinguido, y que las obras pueden explotarse por cualquier persona, sujetándose desde luego, a lo que dispongan las leyes sobre el particular;
3. Dominio público en materia de patentes, también significa que el privilegio otorgado al inventor se ha extinguido y que la patente puede explotarse por cualquier persona”.³⁹

“El dominio público en materia de bienes del Estado ha evolucionado a partir del siglo XIX, en que se hablaba de *res publicae*, formada por los bienes que estaban fuera del comercio y que podían ser utilizados por todos y que además eran inalienables e imprescriptibles”.⁴⁰

Miguel Acosta Romero en su libro *Teoría General del Derecho Administrativo*, señala que: “Existen diversos criterios para considerar a los bienes del Estado como integrantes del dominio público.

- a) El primero de ellos es el derivado de la naturaleza de los bienes, forman parte del dominio público aquellos que son de uso común y que por su naturaleza no son susceptibles de ser apropiados, como por ejemplo el aire, el espacio, las montañas, los grandes ríos, los mares territorial y patrimonial y la plataforma continental.

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 705 páginas, Pág. 557.

⁴⁰ Op. Cit., Pág. 557.

- b) El segundo criterio es el de considerar a ciertos bienes como formando parte de dicho concepto, por la finalidad a la que están destinados, por ejemplo, jardines, puentes, calles, plazas, etc., que aun cuando no prestan un servicio público, o son instrumento para ello, se asimilan a los bienes de uso común.
-
- c) El tercer criterio es el que determina que son de dominio público ciertos bienes expresamente por disposición de la ley, como son el subsuelo, los minerales, el petróleo, etc.
- d) El cuarto criterio, es el de considerar afectos al dominio público todos aquellos bienes con los cuales se presten servicios públicos.
- e) El quinto criterio, considera dentro de ese concepto, los bienes, ya sea por el interés que en sí mismo tienen, como los expedientes de las oficinas públicas, que no son normalmente sustituibles, o, que sean obras arqueológicas o artísticas cuya conservación sea de interés nacional.
- f) Consideramos que también forma parte del dominio público lo referente a los animales que conforman la fauna silvestre, migratoria o permanente, tanto terrestre como marítima, aunque no esté señalado en la ley”.⁴¹

Los bienes del dominio público del Estado son inalienables. Que los bienes del dominio público sean inalienables, significa que estos bienes no tienen la posibilidad de ser transmitidos en todo o en parte a los particulares y que su titular siempre será el Estado, mientras que estén sujetos a ese régimen. Este hecho

⁴¹ Op. Cit. Págs. 557 y 558.

entraña una serie de efectos que son concomitantes, tales como la imprescriptibilidad y la inembargabilidad.

Asimismo, el artículo 3° de la misma Ley General de Bienes Nacionales nos dice que los bienes del dominio privado son los siguientes:

- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- 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;
- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- 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;
- Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

- Los muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero;
- Los bienes inmuebles que adquiriera 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; y
- También se consideraran 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.

Los bienes del dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del artículo 3º, es decir, las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales que sean susceptibles de enajenación a los particulares, mismas que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales; estarán sometidos en todo lo no previsto por la propia ley, al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y en las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes.

“Corresponde al Ejecutivo Federal declarar cuando un bien pasa a formar parte del dominio público o bien desincorporarlo, para que pase al dominio privado, así como dictar las leyes para su vigencia y aprovechamiento. Para incorporar o

desincorporar un bien del dominio público, se requiere siempre de un Decreto del Ejecutivo”.⁴²

⁴² Op Cit. pág. 559

CAPÍTULO CUARTO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

I.- El Estado.

Antes de adentrarme al estudio del patrimonio del Estado, considero necesario definir lo que el concepto de estado implica. Según diversos autores de teoría política, la palabra "*Estado*" deriva del latín "*stato*", "*stare*", "*status*", que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.

Desde tiempos inmemorables el ser humano ha buscado diversas formas de organización para realizar sus actividades de convivencia con los demás y así poder vivir en grupo.

De esta manera aparecen las primeras formaciones sociales permanentes, teniendo noticia de ellas en Egipto, cerca del año 6,000 antes de Cristo. Estas organizaciones fueron evolucionando según las aportaciones de los filósofos griegos y romanos.

“Desde los sofistas, el pensamiento de que el fundamento del Estado lo constituye un pacto ha sido nota constante en la historia del pensamiento político, porque tal idea se presenta bajo formas diferentes en función de las distintas nociones filosóficas y situaciones históricas, aunque también es verdad que en toda época ha

sido centro de apasionadas y porfiadas agresiones, negándolo explícita o implícitamente".⁴³

El Estado se concibe desde el punto de vista de la Teoría del Pacto que concierne a la Edad Moderna pero es el fruto de la Edad Media, a su vez iniciada en la antigüedad, por lo que su principio se encuentra en las fuentes de la cultura occidental, de las que se destacan:

- La Biblia, que proporciona el elemento semítico;
- La filosofía griega, que aporta el elemento clásico;
- La reflexión de los Padres de la Iglesia que aportan el elemento cristiano; y
- El elemento medieval vinculado a las ideas políticas germano-cristianas.

Estas organizaciones de tipo social fueron enriqueciéndose y es hasta finales de la Edad Media y principios del Renacimiento en Europa, cuando se les concibe con el nombre de Estado, adquiriendo las características y elementos del Estado Moderno y consolidándose en el año 1648 con la firma de los Tratados de Westfalia, cuando surge el principio de Estado como soberano y tiene facultad para imponer su régimen jurídico interno y establecer la política interna y externa.

El Estado cuenta con diversos elementos que lo conforman:

⁴³ GONZALEZ, GONZALEZ, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1994, 448 páginas, Pág. 247

a) *Población*: Es el conjunto de individuos que forman la sociedad humana y que de acuerdo con las apreciaciones se le conceptúa como pueblo.

b) *Territorio*: Constituye la realidad físico-geográfica. Según Felipe Tena Ramírez es el elemento integrante del Estado, constituido y necesario, que lo convierte en un factor indispensable para delimitar su competencia interna y señalar su independencia con respecto a otros Estados. Para poder diferenciar a un Estado de otro es necesario definir los límites de dominio que éste tiene y se encuentran señalados en nuestra Constitución.

c) *Gobierno*: Son las instituciones mediante las cuales se ejerce la soberanía.

II.- La Personalidad Jurídica del Estado.

Primeramente considero necesario definir los conceptos de persona y personalidad jurídica para después analizar la personalidad jurídica del Estado.

Para Ignacio Galindo Garfias, "la persona es el centro imprescindible alrededor del cual, se desenvuelven otros conceptos fundamentales, como la noción y la existencia misma del Derecho objetivo y del Derecho subjetivo, la obligación, el deber jurídico y la concepción de toda relación jurídica".⁴⁴

⁴⁴ GALINDO, GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, 750 páginas, Pág. 305.

“El concepto de personalidad íntimamente ligado al de persona, no se confunde, sin embargo con ésta; porque la personalidad es una manifestación, una proyección del ser en el mundo objetivo”.⁴⁵ La personalidad significa que el sujeto puede actuar en el campo del derecho; es la proyección del ser humano en el ámbito jurídico, es una mera posibilidad abstracta para actuar como sujeto activo o pasivo, en la infinita gama de relaciones jurídicas que pueden presentarse.

La personalidad lleva en sí misma cualidades que le son propias y esto es a lo que se le denomina atributos de la personalidad. La personalidad cuenta con los siguientes atributos:

- Nombre;
- Domicilio;
- Estado civil y político;
- Capacidad; y
- Patrimonio.

El Estado como cualquier persona moral, tiene personalidad jurídica y por lo tanto tiene todos los atributos de la personalidad con que cuentan las personas por el simple hecho de serlo. El artículo 25 del Código Civil al hacer la enumeración de las personas que son consideradas personas morales, en su fracción I señala:

“ART. 25.- Son personas morales:
I.- La Nación, los Estados y los Municipios;...”

⁴⁵ Op. Cit., Pág. 305.

Podemos apreciar que el artículo anteriormente transcrito contiene normas que teóricamente son de derecho público, y resulta muy discutible que el legislador haya tenido facultades para reconocer la personalidad de las entidades federativas, de los municipios y demás corporaciones de derecho público, ya que la personalidad de los primeros entes, deriva de la Constitución y la de los dos últimos, de las leyes de derecho público, federales y locales, que confieren esa personalidad, y no el Código Civil.

“En nuestro concepto la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene desde ese momento personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho”.⁴⁶

Al ser la personalidad del Estado una realidad, han surgido varias doctrinas para tratar de explicarla.

- **Doctrinas de la Doble Personalidad:** Según estas doctrinas, el Estado tiene una doble personalidad, de derecho público y de derecho privado. “Afirman estas doctrinas que cuando el Estado actúa como ente soberano teniendo relaciones con otros Estados y con los particulares con el carácter de autoridad, entonces la personalidad es de Derecho Público; y cuando entra en relaciones de coordinación con los particulares, para celebrar contratos sujetos al Derecho Civil, actúa con una personalidad de Derecho Privado”.⁴⁷

⁴⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 705 páginas, Págs. 40 y 41.

⁴⁷ Op. Cit., Pág. 41.

- Doctrinas de las Dos Voluntades: “La teoría que considera que el Estado tiene una personalidad, pero expresada con dos voluntades, es similar a la anterior en su planteamiento, explicando que una voluntad es de Derecho Público y la otra de Derecho Privado”.⁴⁸

- Crítica. “El único razonamiento que exponen es que el Estado se rige por Derecho Público y por Derecho Privado y en ciertos casos, no actúa como autoridad, sino en relaciones de coordinación; pero no explican en qué momento se desdobra la personalidad o la voluntad. La personalidad del Estado es una, así como su voluntad, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo”.⁴⁹

En conclusión, el Estado es una persona jurídica de Derecho Público con una sola personalidad y una sola voluntad, que se reglamenta en su estructura y funcionamiento por la Constitución y las leyes administrativas secundarias, y cuando entra en relaciones de Derecho Civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.

III.- Conceptos de Patrimonio del Estado.

“La noción de patrimonio del Estado resulta a veces difícil de precisar, porque comprende muchos elementos cuyo régimen jurídico es disímbolo y, además

⁴⁸ Op. Cit., Pág. 41.

⁴⁹ Op. Cit., Pág. 41.

porque se han formado materias autónomas que estudian sectores de lo que nosotros entendemos como patrimoniales, en la actividad del Estado”⁵⁰.

El Estado para la consecución de sus fines, cuenta con un conjunto de bienes, que constituyen el patrimonio del Estado, al que también se le ha denominado “patrimonio nacional”.

El 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 de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos”.⁵¹

Para Bielsa, “el patrimonio del Estado o dominio del Estado es aquel conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad y lo divide en aquellos bienes destinados a un servicio público y aquellos que no lo están y pueden ser enajenados”.⁵²

Para efectos del presente estudio, se considerará al patrimonio del Estado como el conjunto de bienes de los cuales el Estado tenga la propiedad o titularidad de los mismos y por tanto pueda ejercer sobre ellos el uso, goce, aprovechamiento y

⁵⁰ Op. Cit. Pág. 547.

⁵¹ Op. Cit. Pág. 547.

⁵² BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, 1966, Pág. 254.

disponibilidad, requisitos necesarios para llevar a cabo los cometidos que le son encomendados por la ley.

Algunos tratadistas no consideran parte del patrimonio del Estado a los bienes inmateriales e incorpóreos (entre los cuales se encuentran el espacio aéreo, los derechos e incluso aquellos que no podemos valorar en dinero como son los monumentos históricos, artísticos y arqueológicos) que constituyen el patrimonio cultural de la nación, o bien, el mismo territorio nacional del cual no se puede determinar precio alguno.

IV.- Elementos que Integran el Patrimonio del Estado.

El patrimonio del Estado cuenta con los siguientes elementos:

- a) El territorio y todas las partes integrantes del mismo. Este elemento comprende la superficie terrestre, el subsuelo, la plataforma continental, el mar territorial, el mar patrimonial, las islas y el espacio aéreo, todo ello regulado por la Constitución.
- b) Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado. Son todas las acciones de sociedades anónimas, los bienes que forman parte de organismos descentralizados, o que tiene destinados a éstos.
- c) Los bienes del dominio privado del Estado. Comprende todos aquellos bienes de que el Estado es titular pero no se encuentran comprendidos dentro de la

enumeración anterior. Estos bienes están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales y por el Código Civil.

d) Los ingresos del Estado por vía de derecho público y de derecho privado. Los ingresos del Estado por vía de derecho público son las contribuciones reguladas por el Código Fiscal de la Federación y por diversas disposiciones fiscales. Los ingresos del Estado por vía del derecho privado son aquellos derivados de donaciones, herencias, prescripciones, etc.

e) El conjunto de derechos de los que el Estado es titular. Está conformado por el conjunto de derechos de los que el Estado es titular, tales como derechos de autor, patentes, marcas o la titularidad de derechos patrimoniales en el aspecto cultural.

Por otra parte, también se dice que el patrimonio del Estado cuenta con dos elementos: **a)** un elemento activo o positivo; y **b)** un elemento pasivo o negativo.

El elemento activo o positivo está integrado por:

1.- Los bienes muebles e inmuebles de los cuales es titular ya sea directamente, por conducto de la Federación o indirectamente, a través de las entidades federativas, municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

2.- Los derechos de los que es titular en las mismas condiciones apuntadas en el inciso anterior.

3.- Los ingresos que percibe el Gobierno Federal por vías de derecho público y privado.

4.- El conjunto de bienes incorpóreos e inmateriales y los derechos que éstos reportan.

El elemento pasivo o negativo está integrado por el conjunto de obligaciones de carácter pecuniario, representado por la deuda pública federal, estatal y municipal.

Los elementos que integran el patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica son:

- a) Un conjunto de bienes, recursos e inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación.
- b) Se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes.
- c) Están afectos a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.
- d) Forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas.

V.- Análisis del Texto del Artículo 27 Constitucional.

En el primer párrafo de éste artículo se establece la propiedad originaria de la Nación y el derecho que ésta tiene de transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, constituyendo de este

modo la propiedad privada. Históricamente, ha sido aceptada que el concepto de propiedad originaria de la nación mexicana se remonta a la época de la colonia, en que la Corona española era la dueña absoluta de todos los bienes y a los antecedentes del medioevo en que al monarca se le consideraba "*domine*" o señor, no solo propietario de las tierras, sino también dueño de las personas; el cual podía conceder a los pobladores en sus dominios los derechos para disponer patrimonialmente de los bienes. En el caso de la Corona es importante señalar que conforme a las casas reinantes en Europa y las dinastías a las cuales pertenecían los titulares, se puede concebir al monarca como un miembro del Estado y a la vez como un órgano del mismo o tal vez más propiamente dicho como el órgano inmediato del Estado.

Con motivo de la conquista de México, da inicio un indiscriminado repartimiento de las tierras que la Corona española, con el propósito de evitar mayores desórdenes, busca legalizar a través del establecimiento de las mercedes reales como una forma para otorgar donaciones.

Los diputados constituyentes, en su propuesta presentada el día 25 de enero de 1917 señalaron que el derecho que existía en la legislación colonial fue absorbido en nuestro derecho positivo, pasando de la Corona a la nación mexicana.

El concepto de "*nación*" ha sido ampliamente discutido por la doctrina, tanto desde el punto de vista jurídico, como del político y del sociológico. Para Mancini, la nación es un conjunto de factores comunes en el origen, la mentalidad y las costumbres de los núcleos sociales, estableciendo relaciones de orden jurídico fundamentalmente a partir de un vínculo ideológico constitutivo de las necesidades reales del individuo y que se caracteriza por el deseo de vivir colectivamente. La

palabra “nación” es un concepto primario que se encuentra desde el derecho romano, en donde se marcó la diferencia entre la “*natio*” significando un grupo sociológicamente formado y el “*populus*” como una agrupación unificada por el derecho, distinguiéndose de esta manera la agrupación política del conjunto sociológico.⁵³ Por su parte, Jellinek sostiene que el concepto de nación es más bien algo subjetivo basado en la comunidad de un determinado contenido de conciencia, que se integra por los elementos culturales de que participan todos los miembros de ese conjunto, legados entre sí por un pasado histórico también común; el cual va marcando las divergencias que se advierten en los demás grupos.⁵⁴

B. Akzin observa que la “*natio*” significa de preferencia una cohesión étnica por oposición a “*populus*” como un agrupamiento político, utilizando la misma dicotomía del derecho romano.⁵⁵

La evolución jurídico social da contenido a una nación como tal, en la que en el fondo existe un pueblo que es la nación primitiva y que tiende a estar vinculada u organizada en función de un grupo de hombres y de sus normas y costumbres comunes. Esta dinámica social arroja en el campo jurídico la realización de ese grupo de hombres para convertirlo en nación, conforme a su liga colectiva; ya no es el espíritu del clan, de la “*gens*” o de cada individuo, pues el sentimiento del grupo nación es más fuerte que la suma de todos los integrantes del grupo de hombres. El grupo social es el que forma a la nación y para ello requiere como indispensable la presencia de una comunidad de vida que al mismo tiempo se identifique plenamente con ésta: una nación existe primero ante sus hombres y después ante

⁵³ TRIGUEROS, Sarabia, Eduardo, La Nacionalidad Mexicana, México, 1940, Pág. 2.

⁵⁴ JELLINEK, George, Teoría General del Estado, México, Editorial Continental, 1956, Pág. 562.

otras naciones y esta identificación es el origen de su autonomía, unificación y consolidación.

Por lo que corresponde al territorio de una nación, Hans Kelsen refiriéndose a éste como uno de los elementos básicos del Estado, señala que “la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado”⁵⁶. Kelsen establece que el territorio no debe ser contemplado como una superficie sino con un espacio con tres dimensiones: “la validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico no sólo se extiende a lo ancho y a lo largo, sino también en altura y profundidad. Por ser la tierra un globo, la forma geométrica de ese espacio es aproximadamente la de un cono invertido. El vértice de éste se halla en el centro de la tierra, donde se encuentran los espacio cónicos, es decir, los territorios de otros Estados... El espacio que se encuentra sobre ese plano y el que queda debajo, pertenecen jurídicamente al Estado hasta donde su poder coercitivo se extiende, es decir, hasta donde se extiende la eficacia, del orden jurídico nacional”.⁵⁷

León Duguit marca como un elemento clave la idea de territorio y modernamente se debe reconocer que en la realidad su concepto positivista tiene en gran parte razón, aun cuando finalmente sus tesis hayan sido superadas. “Todos los miembros de una colectividad social establecida en un territorio determinado, desde el más humilde hasta el más poderoso, desde el más ignorante hasta el más sabio, tienen la

⁵⁵ AKZIN, La Sociología de la Nacionalidad, Burdeos, Francia, 1933, Pág. 4.

⁵⁶ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, Textos Universitarios, UNAM, 1979, 544 páginas, Pág. 247.

⁵⁷ Op. Cit., Págs. 248 y 257.

coincidencia más clara y resuelto de que persiguen conjuntamente la realización de cierto idean que tiene sus raíces en el territorio habitado por ellos, y que no podrían lograr, si no tuviesen posesión del territorio mismo”.⁵⁸

Finalmente por lo que respecta a este primer párrafo se debe comentar el concepto jurídico de “propiedad”.

En el derecho romano, Ulpiano distinguió el derecho público, que es el que respecta al Estado de la República del derecho privado que es aquel que respecta a la utilidad de los particulares, pues hay cosas de utilidad pública y otras de utilidad privada. El derecho privado se dividía en derecho natural y derecho de gentes y civil. El derecho natural es aquel que la naturaleza le enseñó a todos los animales, el derecho de gentes es aquel que usan todos los pueblos de la tierra, de lo cual se desprende que el derecho natural es común a todos los pueblos y el de gentes solamente a los hombres entre sí.⁵⁹

Asimismo, precisa Ulpiano en la primera Instituta, que es derecho civil el que ni se aparta de todo del natural o del de gentes, ni se conforma totalmente con ellos.

Es de observarse que el Constituyente del diecisiete al establecer en este primer párrafo los postulados de la propiedad originaria de la nación y su potestad para transmitir a los particulares el dominio de tierras y aguas, ha derivado de una serie de disposiciones jurídicas tanto de derecho público como de derecho privado, a través de las cuales se fijan los elementos, requisitos, condiciones, modalidades,

⁵⁸ DUGUIT, León. *El Estado*, París, Francia, 1903, Pág. 9.

⁵⁹ *El Digesto de Justiniano*, Pamplona, 1968, Pág. 45.

excepciones y demás formalidades indispensables para llevar a cabo tal transmisión.

En el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional se establece como regla de excepción el exclusivo derecho que tiene el Estado para expropiar a los particulares por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En el párrafo tercero se establecen las facultades de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, lo que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública a la vez de cuidar de su conservación, así como lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Establece de esta manera el constituyente un marco regulador de la función social de la propiedad en México, sobre criterios distributivos y de equidad, enfatizando el papel del Estado como promotor del desarrollo nacional.

El constituyente separó la figura de las modalidades de la propiedad de la institución de la expropiación, puesto a que obedecen a consideraciones muy distintas. Al respecto Gabino Fraga ha señalado que “en nuestro concepto existen diferencias de forma y de fondo entre la modalidad y la expropiación.

La primera constituye una medida de carácter general abstracto que viene a integrar y a configurar, no a transformar, el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinados. La expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial. Por otra parte, mientras que con la expropiación

se priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario al Estado, la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención, en tanto que el ejercicio absoluto de aquella puede causar un perjuicio a algún interés social cuya salvaguardia esté encomendada al Estado”.⁶⁰

El criterio que sigue el Código Civil considera el derecho de propiedad como medio para cumplir con una verdadera función social, se trata de “garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social”.⁶¹

En el mismo párrafo tercero se prevé el ordenamiento de los asentamientos humanos y la facultad de la nación para establecer las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población; así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En el cuarto párrafo se establece que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, incluyendo los minerales y las sustancias cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, así como los yacimientos de piedras preciosas, sal de gena y las salinas de aguas marinas; yacimientos minerales u orgánicos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos y el petróleo y todos los carburos de hidrógeno; así como el

⁶⁰ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo. Decimocuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1971, 508 páginas, Pág. 376.

⁶¹ Exposición de Motivos del Código Civil de 1928.

espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Por lo que se refiere al dominio directo de la nación, hay una gran discusión. Al respecto, Jellinek sostiene que “jamás puede, pues, el Estado directamente, sino por mediación de sus súbditos ejercer dominio sobre el territorio. El dominio directo jurídico sobre una cosa, dominio que se exterioriza por acciones físicas sobre la misma, es lo que constituye la propiedad. El dominio sobre el territorio no es, desde el punto de vista del Derecho Público, *dominium*, sino *imperium*. El *imperium* significa poder de mano, más este poder sólo es referible a los hombres; de aquí que una cosa sólo pueda estar sometida al *imperium*, en tanto en cuanto el poder del Estado ordene a los hombres obrar de una cierta manera con respecto a ella”.⁶²

Eduardo García Maynez, examina la doctrina de Jellinek y al respecto nos dice que aun cuando el territorio viene a representar el ámbito espacial de aplicación y vigencia de las normas jurídicas que un Estado crea; su poder no lo ejerce de manera directa sobre dicho espacio, ya que sólo lo puede hacer a través de las personas que integran su población. “El dominio implica la idea de un poder jurídico sobre una cosa; el imperio es, en cambio, potestad de mando que, como tal, se ejerce siempre sobre personas. Por ello se afirma que la dominación territorial no puede concebirse independientemente de la autoridad sobre los súbditos. Desde el punto de vista del derecho público, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del *imperium*”.⁶³

⁶² JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Continental, 1956, Págs. 325 y 326.

⁶³ GARCÍA, MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Trigésima Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, 444 páginas, Pág. 99.

En el quinto párrafo de este artículo, se establece la propiedad de la nación sobre las aguas de los mares territoriales en la extensión en que fije el derecho internacional, así como las aguas marinas interiores incluyendo las de las lagunas y esteros; son también propiedad nacional las aguas de los lagos interiores de formación natural, las de los ríos y sus afluentes así como todas aquellas de las corrientes constantes o intermitentes cuando su cauce sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, así como cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; igualmente se consideran aguas nacional las que se extraigan de las minas y las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas y demás depósitos de aguas de propiedad nacional. Por otra parte, este mismo párrafo establece que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas y apropiarse por el dueño del terreno, facultándose el Ejecutivo Federal para reglamentar su extracción y utilización, así como establecer zonas vedadas cuando así lo exija el interés público. Las aguas no enunciadas en el quinto párrafo del artículo 27 constitucional se considerarán como parte integrante de los terrenos por los que corran, pero si se localizaren en dos o más predios su aprovechamiento se considerará de utilidad pública quedando sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En el sexto párrafo se establece el dominio inalienable e imprescriptible de la nación respecto de los bienes contemplados en los párrafos cuarto y quinto del propio artículo, y que el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos de que se trata solo podrán realizarse a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con la ley. En el caso específico del petróleo, de los hidrocarburos y de los minerales radiactivos en ningún caso se otorgaran concesiones ni contratos. Este párrafo también preceptúa la facultad del gobierno

federal de establecer reservas nacionales y suprimirlas, y el derecho exclusivo de la nación para generar, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, materia sobre la cual tampoco se le darán concesiones a los particulares.

El párrafo séptimo trata de del aprovechamiento de la energía nuclear. El Estado asegurará el control sobre la producción y uso de dicha energía, además de que garantizara su utilización para fines pacíficos y se preserve el debido aprovechamiento de la misma.

El párrafo octavo consagra el derecho de la nación para ejercer soberanía y jurisdicción, conforme lo determinen las leyes sobre una zona económica exclusiva que se extiende a 200 millas náuticas a partir de la base desde la cual se mide el mar territorial.

En la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que sólo los mexicanos y las sociedades mexicanas pueden adquirir el dominio sobre tierras y aguas y pueden adquirir concesiones de explotación de minas o aguas. Asimismo, establece las condiciones bajo las cuales los extranjeros pueden adquirir los mismos derechos, pero prohíbe totalmente la posibilidad de que los extranjeros puedan adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas. Nuestro derecho adopta la cláusula Calvo, por la cual el extranjero que adquiera un inmueble dentro del territorio nacional podrá convenir con la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto de dicho bien y en no invocar la protección de su gobierno y su incumpliere con el convenio acepta previamente como pena la pérdida del bien a favor de la nación.

Al respecto Cesar Sepúlveda dice que esta cláusula tiene muchas bondades frente a una posible reclamación o controversia internacional. “De otro lado, cuando el nacional de otro país ha renunciado a invocar el auxilio de su gobierno, so pena de perder los bienes o derechos que le corresponden por virtud del contrato en donde está inserta la cláusula Calvo, y a pesar de ello incurre en esa falta contractual, pierde esos bienes, como está establecido en el convenio, por un acto del Estado, como parte lesionada en un contrato no cumplido por el extranjero, y aplicando una penalidad específica prevista. La reclamación de su gobierno, entonces, dirigida a obtener una compensación, carece de fundamento ante el derecho internacional, pues si alega responsabilidad del Estado por denegación de justicia –la resolución del contrato y la aplicación de los bienes- ésta no se da, sino a través del funcionamiento de los recursos locales, con lo que el acto del Estado que priva al extranjero de sus bienes, resolviendo el contrato, no es por sí mismo ilícito internacional, puesto que es susceptible de ser sometido a la jurisdicción local, buscando reparación. En esta forma, en el doble juego de las dos reglas –remedios locales, denegación de justicia- como en un cascanueces, se extingue la querrela del extranjero, desprovista de contenido”.⁶⁴

El segundo párrafo de esta misma fracción I del artículo 27 de la Constitución Política, establece que el Estado con base en la reciprocidad internacional, puede conceder a los estados extranjeros autorización para adquirir la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio exclusivo de sus embajadas o legaciones.

⁶⁴ SEPULVEDA, César, Derecho Internacional Público, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1974, 527 páginas, Págs. 248 y 249.

La fracción II prevé la posibilidad de que las asociaciones religiosas legalmente constituidas puedan adquirir, poseer o administrar los bienes que les sean indispensables para su objeto, sujetándose a los requisitos y limitaciones que al efecto disponga la ley; ello tiene el propósito de evitar el acaparamiento de bienes patrimoniales por parte de la Iglesia, la que por su propia naturaleza no debe perseguir un objeto económico ni propósitos lucrativos.

La fracción III regula la capacidad de las instituciones de beneficencia pública o privada para adquirir bienes raíces con sujeción a lo que determine la ley, siempre y cuando esos bienes sean indispensables para su objeto y se encuentren inmediata y directamente destinados a él.

A partir de la fracción IV, se regula lo relativo a la materia agraria. Son disposiciones que han respondido al cambio, para adecuarse a las necesidades económicas y sociales del país, equilibrando de manera armónica los preceptos de justicia y libertad como principios democráticos básicos, para una economía dinámica, productiva y eficiente en el campo mexicano. En este contexto la fracción IV establece las bases para capitalizar al agro, al señalar los mecanismos y formas de asociación, para hacer viable y atractiva la inversión, la aplicación de nuevas tecnologías, el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, industrialización y exportación. Igualmente, fija los criterios generales que las sociedades propietarias de terrenos rústicos deben satisfacer para su constitución, así como el límite máximo de extensión de las tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, que podrán tener en propiedad y que no excederán del equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, impidiéndose con ello las concentraciones individuales de grandes extensiones, para no permitir la existencia de latifundios.

La fracción V ha permanecido intacta desde 1917. Dicha fracción otorga a los bancos debidamente autorizados, la capacidad para adquirir el dominio de propiedades urbanas y rústicas, sin que por ello puedan tener en propiedad o en administración mas bienes que los estrictamente necesarios para llevar a cabo del cumplimiento de su objeto social. Por la propia naturaleza de la actividad económica financiera que desarrollan este tipo de instituciones, se les restringe a efecto de que no acaparen tierras, y que nos las dediquen a otros propósitos que no sean los indicados por la propia ley.

En 1934 hubo una reforma por virtud de la cual la actual fracción VI corresponde a la fracción VII del texto aprobado en 1917. Actualmente esta fracción establece en su primer párrafo la capacidad que tiene las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal y los municipios para adquirir el dominio sobre las tierras y aguas, a efecto de prestar y llevar a cabo los servicios públicos necesarios. En su segundo párrafo se establece que tanto las leyes federales como locales en el ámbito de sus respectivas competencias, deben consignar los casos considerados de utilidad pública, para ocupar la propiedad privada en beneficio de la colectividad; por lo que la autoridad, de conformidad con las leyes un respectivas, deberá hacer la declaratoria correspondiente. Asimismo, instituye reglas generales en cuando al precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado y el cual corresponde al valor fiscal señalado en los catastros; y a las acciones que corresponda ejercitar al Estado por virtud de lo preceptuado, que se harán efectivas mediante el procedimiento judicial, sin menoscabo de continuar por parte de la autoridad administrativa con la ocupación, administración, remate o venta de la cosa expropiada.

En la fracción VII, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra en su doble aspecto tanto para asentamiento humano como para el desarrollo de las actividades productivas, garantizando el fortalecimiento y respeto a la vida comunitaria en el interior de los núcleos de población. Dicha fracción, establece además, que la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas. Igualmente establece los criterios bajo los cuales la ley reglamentaria con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros regulara el aprovechamiento de sus tierras, el ejercicio de los derechos de los comuneros y el de cada ejidatario sobre su parcela, para que puedan adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos.

También corresponde a la ley en términos de esta fracción, señalar lo mecanismos para que los ejidatarios y comuneros puedan otorgar el uso de sus tierras, y tratándose de los primeros la forma jurídica de transmitir sus derechos parcelario entre los propios miembros del núcleo de población. Asimismo faculta al legislador a efecto de que determine los requisitos y procedimientos conforme a los cuales el asamblea de ejidatarios pueda conferir al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela, a la vez que prevé que en caso de enajenación de parcelas se respetarán los derechos de preferencia correspondientes.

Finalmente, la fracción VII establece que la asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal y que el comisariado ejidal o de bienes comunales será electo democráticamente, correspondiéndole la representación del núcleo, siendo responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. Ello conlleva la derogación de la fracción XI del propio precepto, en virtud de la conclusión del reparto agrario y como consecuencia del establecimiento de un

nuevo sistema para el funcionamiento y organización interna del ejido y de sus autoridades.

Las fracciones VIII y IX se refieren a los actos nulos de pleno derecho o anulables y a los actos jurídicos históricos que se hubieren llevado a cabo en contravención a la ley de 25 de junio de 1856 que se refiere a la desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas y a la nulidad de las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por cualquier autoridad federal desde el día 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, que hayan producido los efectos de invadir y ocupar ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase de tierras pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y núcleos de población; así como a la nulidad de todas las diligencias de apeo y deslindo, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo antes mencionado y que hayan producido los mismos efectos.

Las fracciones X, XII, XIII, XIV y XVI fueron derogadas por la reforma al artículo 27 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1992, en virtud de que se encontraban relacionadas con el reparto agrario. Con la derogación se amplió la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y sus alternativas productivas, porque la inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene mayores alicientes, debido a la certeza jurídica en todas las formas de tenencia de la tierra. Adicionalmente, con la derogación de la fracción XIV se fortalece el marco de las garantías individuales, la cual en su momento tendía a la protección del campesino exclusivamente y la reforma dio por resultado una mayor certidumbre jurídica a los dueños o poseedores de tierras y

aguas, quienes tiene el pleno goce de sus derechos y el acceso a los medios de defensa y a los recursos legales como cualquier individuo.

En la fracción XV se conserva el principio que resguarda los postulados revolucionarios que erradicaron los latifundios. En esta fracción se establece terminantemente que en México quedan prohibidos los latifundios y señala los límites para la pequeña propiedad como tal, agrícola y ganadera.

En la fracción XVII se establece el procedimiento para llevar a cabo el fraccionamiento de los predios que excedan los límites de la pequeña propiedad; permitiendo al propietario enajenar el excedente en un plazo no mayor de dos años; de no cumplirse estos, entonces, la autoridad deberá proceder a la venta de tales excedentes mediante pública almoneda, otorgándose al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales en sus respectivas jurisdicciones la facultad de expedir leyes que señalen dicho procedimiento.

Por lo que se refiere a la fracción XVIII en cuanto al acaparamiento por una sola persona o sociedad de tierras, aguas y riquezas naturales del territorio nacional, se declaran revisables los contratos y concesiones hechas desde el año 1876 y se faculta al Ejecutivo para declararlos nulos cuando se cause grave perjuicio al interés público.

La impartición de justicia agraria está garantizada en la fracción XIX. Establece tribunales federales agrarios de plena jurisdicción.

Finalmente por las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, se adicionó la fracción XX que preceptúa el desarrollo rural integral, el cual se inscribe en el contexto de otras modificaciones que tuvo la Constitución para fijar los principios básicos en materia económica. Se menciona como objetivo fundamental, el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural a través de la generación de empleo, con base en la participación organizada y la plena utilización de los recursos naturales y financieros, fomentando la actividad agropecuaria y forestal con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación.

CAPÍTULO QUINTO

ADQUISICIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES POR PARTE DEL ESTADO

I.- Adquisición de Bienes por Parte del Estado.

Existen ciertos medios jurídicos que permiten al Estado incorporar a su ámbito de actividad directa algunos bienes y comportarse respecto a éstos como verdadero dueño, esto ocurre además de la posibilidad que tiene el poder público de legislar en materia patrimonial de manera total, sin más límites que el propio orden jurídico.

El Estado adquiere bienes tanto por la vía del derecho público, como por la vía del derecho privado, según o haga uso de su carácter de ente soberano o actúe como particular.

Según el maestro Miguel Acosta Romero: “Entendemos como modos de adquisición de bienes por parte del Estado los actos jurídicos y procedimientos previos a ellos, a través de los cuales, el Estado adquiere bienes. Puede ser de Derecho Privado, a través de los actos y procedimientos previstos en las leyes civiles o mercantiles, o bien, como tradicionalmente sucede, son procedimientos de Derecho Administrativo, que se han ido perfilando a través de instituciones con características propias”.⁶⁵

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 705 páginas, Pág. 568.

Los diversos actos y procedimientos jurídicos por los que el Estado puede adquirir el dominio de bienes pueden ser por dos vías:

a) Derecho Público: En la que en la mayoría de los casos, el Estado impone coactivamente a los gobernados la transferencia de sus propiedades, entre los que se encuentran: la expropiación, la confiscación, el decomiso o comiso, la requisa, la nacionalización; y

b) Derecho Privado: Como son la donación, compraventa, etc., es decir, contratos a través de los cuales los particulares en forma voluntaria transfieren la propiedad de sus bienes al Estado.

A) Por la Vía del Derecho Público.

a) Expropiación.

Etimológicamente, “*expropiación*” significa “*ex*” fuera de y “*propio*” individuo; por analogía es la propiedad fuera de los particulares.

Según el maestro Miguel Acosta Romero “la expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe

una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia”.⁶⁶

Para el maestro Gabino Fraga la expropiación es como su nombre lo indica “un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”.⁶⁷

Según el maestro Rafael Martínez Morales, la expropiación “es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.⁶⁸

En todos los conceptos anteriormente señalados, se pueden observar varios elementos comunes, que son la esencia de la figura de la expropiación:

- **Utilidad Pública:** Según nuestra Constitución, la expropiación únicamente procede cuando exista alguna causa de utilidad pública. Excepcionalmente, las causas de utilidad pública están señaladas en la propia Constitución y por regla general se deja a las legislaturas de los Estados indicar en las leyes secundarias que ellas emiten el concepto de utilidad pública.

⁶⁶ ACOSTA, ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1989, 955 páginas, Pág. 589.

⁶⁷ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Decimocuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1971, 508 páginas, Pág. 375.

⁶⁸ MARTINEZ, MORALES, Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, México, Editorial Harla, Pág. 63.

La causa de utilidad pública es por la necesidad del Estado de cumplir con su obligación de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Al respecto la siguiente tesis nos dice:

“EXPROPIACION. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA.

La materia del procedimiento expropiatorio se constituye por la causa de utilidad pública y la evidencia de que el inmueble afectado es apto para satisfacer el fin de utilidad pública señalado en el decreto expropiatorio, siendo esta última uno de los requisitos de procedencia de la expropiación y debe determinarse en el procedimiento de la misma.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 870/93. Alfredo Escárcega Estévez. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González”.⁶⁹

- **Indemnización:** La indemnización es la cantidad de dinero que recibe el particular como contraprestación de la transferencia de su propiedad y de acuerdo a lo establecido por el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, dicha indemnización es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado y cuando se trate de un bien que no tiene señalado valor fiscal, se estará a lo que fijen los peritos.

“ART. 27.- ...VI.- ...Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en

⁶⁹ Octava Época; Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV-October; Tesis: II. 1o. 91 A; Página: 304

que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial, esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas...”

La base constitucional de la figura de la expropiación, la encontramos en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente señala que:

“ART. 27.- ...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...”

Siendo la expropiación una figura de derecho público, se encuentra regulada en la Ley de Expropiación en forma general y en varias leyes administrativas en lo tocante a diversas causas de utilidad pública, para sus respectivas materias, sin embargo, en el artículo 831 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal se establece que la propiedad no puede ser ocupada en contra de la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La causa de utilidad pública sólo puede establecerse a través de una ley, por lo que su determinación no queda al arbitrio de la autoridad administrativa, pero corresponde a esta probar su existencia y la necesidad del Estado de utilizar en beneficio de la colectividad un bien de propiedad particular, pues no basta la mera afirmación o declaración de la autoridad.

Esto es claro, no puede hablarse de utilidad pública si se priva a un particular de su propiedad con el único propósito de transmitir dicho bien a otro particular, sin embargo, debe entenderse correctamente en sus efectos jurídicos, ya que tratándose de una obra pública, finalmente el beneficiario será el particular que utilice el bien o aproveche el servicio, lo cual no desvirtúa el carácter de la utilidad pública pues su contenido es de beneficio colectivo.

Toda expropiación para ser constitucional debe reunir dos elementos esenciales:

- La causa de utilidad pública debe ser fundada y motivada; y
- Debe hacerse el pago indemnizatorio por la afectación.

Existen bienes aptos para satisfacer las necesidades públicas, por esa razón la ley los declara de uso público y no es factible que por su naturaleza o disposición legal estén sujetos a propiedad privada. Otro tipo de bienes solamente en forma excepcional pueden satisfacer necesidades públicas, en éstos se encuentran comprendidos los bienes en general, ya que usualmente están hechos para satisfacer necesidades individuales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos lo dice expresamente e incluyendo además la expropiación de bienes muebles. En estos casos se trate de bienes que si pueden satisfacer necesidades colectivas y no pueden ser sustituidos por otros.

Al respecto Andrés Serra Rojas señala que “la doctrina no establece criterios uniformes que permiten identificar los bienes que pueden expropiarse. Por ejemplo en la doctrina francesa sólo es factible la expropiación de bienes inmuebles. Por lo que se refiere a bienes muebles o al goce temporal de un inmueble, funciona otra institución administrativa denominada requisición administrativa”. Se puede afirmar por lo mismo, que la doctrina, en la ley y en la jurisprudencia, el objeto de expropiación ha sido materia de diferentes opiniones”.⁷⁰

Así unas veces se ha sostenido que la expropiación sólo es procedente sobre los inmuebles, tanto que otras opiniones hablan de un concepto amplio de expropiación conforme a la Constitución que justifica la facultad expropiatoria en razones de satisfacer las necesidades de interés público.⁷¹

“La facultad que tiene la Federación y los Estados de disponer en las leyes los casos en que es de utilidad pública la expropiación, tienen carácter discrecional y no absoluto, en razón de que el concepto de utilidad pública es fundamental en el régimen de la expropiación y sirve al Estado como norma directriz que debe ser tomada en cuenta necesariamente para los efectos de seleccionar un marco de

⁷⁰ SERRA, ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 2 volúmenes, México, Editorial Porrúa, 1981, 701 páginas, del Tomo II Pág. 316

⁷¹ WALTER, VILLEGAS, A., Régimen Jurídico de la Expropiación, Buenos Aires, Argentina, Editorial Palma, 1953.

justicia estricta, los bienes que abran de salir de la esfera de propiedad de los particulares”.⁷²

La Ley de Expropiación, establece la posibilidad de la ocupación administrativa temporal en forma total o parcial de un bien particular, o la limitación de los derechos de dominio que sobre él se tengan.

El decreto de expropiación, ocupación o limitación de dominio debe publicarse y notificarse personalmente al interesado, el cual, hasta ese momento conoce el procedimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que:

“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE. En materia de expropiación no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna.

Amparo en revisión 2805/62. Compañía Eléctrica de Sinaloa, S. A. 22 de junio de 1965. Unanimidad de quince votos.

Amparo en revisión 4320/70. Alicia Ortega vda. de Herrejón. 4 de mayo de 1971. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 5498/69. Vicente Celis Jiménez. 29 de junio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos.

Amparo en revisión 4930/65. Pedro Ruiz Reyes y coagraviados. 6 de julio de 1971. Unanimidad de dieciocho votos.

⁷² FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, México, Cia., Editora de Revistas, S.A., 1939.

Amparo en revisión 1671/73. Fondo Unido Reynosa, A. C.
19 de febrero de 1974. Unanimidad de dieciocho votos".⁷³

Es requisito esencial para la expropiación, el pago indemnizatorio, toda vez que vivimos en un régimen jurídico en que existe la propiedad privada, por lo que el Estado tiene que retribuir al particular el daño producido.

La indemnización es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado a cambio de la transmisión de propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal (valor catastral) registrado en las oficinas catastrales del inmueble expropiado.

Dentro del tema de la expropiación, es importante tratar el de la reversión. La reversión en materia de expropiación está consagrada en el artículo 9º de la Ley de Expropiación. Es el corolario del sistema de protección privada, en que la ausencia de dispositivos legales conducentes a su ejercicio, ha propiciado la doble consecuencia de inseguridad jurídica de los expropiados volviendo así ilusa la intención garantizadora del Constituyente de 1971, y el eventual enervamiento de la acción administrativa, ante decisiones jurisdiccionales derivados de la reversión.

Queda así incorporada la reversión en materia de expropiación al contenido de la ley y por lo tanto se configura como institución de ~~ese mismo rango normativo~~. Entonces, la reversión se constituye como una manifestación de la tutela jurídica de la propiedad privada en sentido inverso (reverso) a las formalidades procedimentales habilitantes del acto expropiatorio.

⁷³ Novena Época, Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: V, Junio de 1997; Tesis: P./J. 65/95; Página: 44

Se infiere de ello como segunda consecuencia que la reversión nace directamente de la ley y por efecto de su función garantizadora de la propiedad privada, queda discernida en la titularidad de un solo sujeto: el expropiado.

Una vez decretada la expropiación se puede dar el caso de que el bien expropiado no se destine para el fin que dio origen a la causa de utilidad pública, y que en consecuencia, la autoridad abandone la expropiación.

Cuando esto sucede, el artículo 9º de la Ley de Expropiación concede al expropiado el derecho de reversión, que es la facultad del particular para exigir la devolución del bien que era de su propiedad, cuando transcurridos cinco años no fuese éste destinado al fin que dio causa a la declaratoria respectiva; si el particular obtiene la devolución del bien expropiado por medio de la figura de la reversión, tiene a su vez, la obligación de reintegrar el importe de la indemnización. Este derecho prescribe en dos años contados a partir de la fecha en que la reversión se hizo exigible, según lo establecido por los artículos 33 y 61 de la Ley General de Bienes Nacionales.

b) Confiscación.

La palabra “confiscación” deriva del término latino “*confiscare*”, de “*cum*”, con, y “*fiscus*”, fisco. El Diccionario de la Lengua Española define esta palabra como “privar a uno de sus bienes y aplicarlos al fisco”.⁷⁴

⁷⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Decimonovena Edición, Madrid, 1970, Pág. 341

La confiscación consiste en el apoderamiento de todos los bienes de una persona por parte del Estado.

“La confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y sin apoyo legal”.⁷⁵

Tiene sus antecedentes en el derecho romano; consistía en la pena por medio de la cual se privaba de sus bienes a los ciudadanos que se consideraban fuera de la ley y privados de sus derechos civiles y políticos. Esta figura fue muy utilizada en el sistema feudal durante la Edad Media.

“La confiscación ha sido criticada y abolida de casi todos los sistemas jurídicos modernos. Es famosa la frase de Voltaire que dice: “La confiscación en todos los casos no es más que una rapiña, y tan rapiña, como que fue Sila quien la inventó”.⁷⁶ En nuestro sistema jurídico ésta figura se encuentra abolida. Al respecto el artículo 22 de nuestra Constitución establece que:

“Quedan prohibidas las penas de mutilación, y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes”.

Sin embargo, no se considerará confiscación la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por autoridad judicial, para el pago de la

⁷⁵ SERRA, ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 2 volúmenes, México, Editorial Porrúa, 1981, 765 páginas, del Tomo I Pág. 343.

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 705 páginas, Pág. 583.

responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso en caso de enriquecimiento ilícito.

Tampoco se considera confiscación cuando el Estado ha incumplido con la obligación constitucional de indemnizar al afectado de una expropiación. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera:

“EXPROPIACION. INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE LA INDEMNIZACION POR CONCEPTO DE. NO DESVIRTUA SU NATURALEZA PARA CONVERTIRLA EN ACTO DE CONFISCACION.

Cuando la afectación de los bienes inmuebles se lleva a cabo mediante un acuerdo expropiatorio previa la acreditación de la necesidad de satisfacer una causa de utilidad pública, el cumplimiento del pago de la indemnización por parte del Gobierno del Estado no desvirtúa la naturaleza jurídica de la expropiación para convertirla en confiscación de bienes, puesto que la confiscación es la privación de bienes por parte del Estado sin que medie algún procedimiento o sin apoyo legal alguno, por lo que, si en todo caso no se ha cubierto el monto de la indemnización correspondiente, ello únicamente revela un incumplimiento por parte del Estado de una parte de lo ordenado en el acuerdo de expropiación relacionado con el pago y respecto del cual la propia Ley de Expropiación prevé el procedimiento para exigir la justa indemnización, pudiendo la parte afectada en todo caso acudir ante los Tribunales competentes en demanda del pago de la misma.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 272/94. Petra Acosta viuda de Cervantes. 28 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Molina Torres. Secretario: José de Jesús Bernal Juárez⁷⁷.

⁷⁷ Octava Época; Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV-Diciembre; Tesis: XV. 1o. 30 A; Página: 378

c) Decomiso.

“El decomiso es un una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto del mismo”.⁷⁸

Al decomiso doctrinalmente se le denomina “*comiso*”, constituye una sanción establecida en la ley que tiene por efecto privar al particular de los bienes que componen el objeto de una infracción. En materia penal, es la pérdida de los bienes con los cuales se cometió un delito o son objeto del mismo.

El decomiso no significa la pérdida total del patrimonio y la privación coactiva de una parte de los bienes de una persona por razón de utilidad pública (como sucede en la expropiación o en la confiscación, respectivamente). El decomiso no tiene por finalidad afectar la cosa decomisada a usos públicos. La cosa continúa siendo privada en manos de la administración salvo en los supuestos especiales en que el legislador la afecta al dominio público. En general, las cosas caídas en decomiso por razones de seguridad, moralidad o salubridad que sean peligrosas, pueden ser destruidas. Se podría decir en consecuencia, que el comiso es la pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización por razones de seguridad y salubridad.

Si el delito es intencional se decomisaran los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si el delito no es intencional solamente los ilícitos pasarán a formar parte del patrimonio del Estado.

⁷⁸ Op. Cit., Pág. 578.

El particular pierde bienes a favor del Estado, como una sanción por su conducta ilícita.

El Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 24 establece como pena la pérdida de los bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito; el artículo 40 señala que serán decomisados todos los objetos de uso prohibido con los que se cometa o intente cometer un delito; así mismo se decomisarán los objetos de uso lícito, en caso de que el acusado fuere condenado por delito intencional; en caso de que dichos objetos pertenezcan a tercera persona, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos con conocimiento del dueño.

La Ley Aduanera establece que los instrumentos que sirvieran para la comisión de la infracción de contrabando, no quedarán afectos al pago de impuestos aduaneros, sino que deberán ser consignados por la autoridad judicial para efectos del decomiso.

Las figuras jurídicas de la confiscación y del decomiso son frecuentemente confundidas; al respecto la Suprema Corte de Justicia ha establecido las diferencias básicas en la siguiente tesis:

“CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS. Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de

obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.

Amparo en revisión 1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de mayo de mil novecientos noventa y seis".⁷⁹

d) Esquilmos.

Consiste en el procedimiento a través del cual la administración pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideran desperdicios y cuyo uso puede significar un ingreso para el erario público.

En nuestro país está reconocido el concepto de esquilmos como uno de los ingresos de las administraciones de los rastros de las entidades federativas.

⁷⁹ Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Mayo de 1996; Tesis: P. LXXIV/96; Página: 55

e) Nacionalización.

La nacionalización es un acto administrativo que priva de sus bienes o empresas a los particulares nacionales o extranjeros, para que se manejen o administren por el gobierno, con fines colectivos, mediando indemnización.

La nacionalización surgió después de la Segunda Guerra Mundial por la necesidad del Estado de sustraer del dominio privado las empresas o medios de producción y entregarlas al poder público, para que persiga con ellos fines colectivos.

La finalidad esencial de la nacionalización es transformar al Estado en empresario, para que así cuide de la explotación de sus recursos naturales.

Para Miguel Acosta Romero, la nacionalización en México puede entenderse en dos sentidos:

“A) Como un procedimiento por medio del cual el Estado expropia, en el fondo, bienes de la iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de los Bienes de la Iglesia, de vigencia ya muy antigua; y

B) Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: a) que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país... y b) que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público...”⁸⁰

⁸⁰ Op. Cit. Págs. 583 y 584.

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

f) Requisición.

La requisita o requisición es una figura que surge en el derecho militar, por medio del cual el Estado va a adquirir temporalmente bienes y la indemnización será proporcional a la temporal merma patrimonial que sufra el gobernado.

La requisición es una figura de origen europeo, que surgió por la necesidad de los ejércitos para de alimentos, alojamiento y transporte, y por la necesidad de que los particulares prestaran servicios personales al Estado por causas de interés público, por amenazas al orden público o a la salud. El antecedente más antiguo de la figura de la requisición lo encontramos en Roma, en donde abundaban con motivo de las conquistas de los romanos a otros pueblos, cuyos habitantes sufrían saqueos por parte de las tropas, por lo que el Senado dictó leyes de protección en las que se señalaban que las requisiciones solamente podrían hacerse para la obtención de víveres, ropa, armas y transporte.

El objeto fundamental de la requisición generalmente son bienes fungibles; la requisición de inmuebles o muebles no fungibles solamente implica el goce y disfrute temporal de ellos, pero no la pérdida de su titularidad al propietario; la requisición puede abarcar la prestación de servicios personales (en México no pueden requisarse servicios personales; los particulares únicamente están obligados a prestar ciertos servicios que señala expresamente el artículo 5º constitucional, que son los de armas, jurados, cargos concejiles y de elección popular, funciones electorales y censales).

El último párrafo del artículo 16 constitucional establece:

“ ...En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

La idea del constituyente de regular la requisición sintetiza la finalidad que las normas jurídicas en este punto han tenido, de limitar la acción de los ejércitos a efecto de preservar a la población civil de posibles saqueos.

La requisición ha de ser decretada por una autoridad militar, obedecerá a una situación excepcional del estado de beligerancia y debe ser mediante indemnización y no implica perder la propiedad, salvo tratándose de bienes perecederos.

En el caso de decretarse la requisición administrativa, se tiene que ver el interés de atender necesidades excepcionales y temporales que pueden afectar a la sociedad.

“A veces se ha confundido la requisición con la expropiación, y consideramos que existen diferencias entre ambas figuras y que son las siguientes:

- a) Por la autoridad que ordena la requisición, ésta cuando se aplica a fines militares, solo puede ser decretada en caso de guerra, por la Secretaría de la Defensa Nacional, o en su caso, la de Marina. La expropiación puede decretarse por autoridad administrativa civil.
- b) El objeto fundamental de la requisición, generalmente, son bienes fungibles, a diferencia de la expropiación, que por lo general se trata de bienes inmuebles, aunque ello no excluya que se expropien otra clase de bienes.
- c) La requisición de inmuebles y bienes muebles no fungibles solamente implica el goce y disfrute temporal de ellos, pero no la pérdida de su titularidad para el propietario.
- d) La requisición en ciertos casos puede abarcar teóricamente la prestación de servicios personales, no así la expropiación; cabe aclarar que en México no pueden requisarse servicios personales, los particulares únicamente están obligados a prestar ciertos servicios que señala expresamente el artículo 5º constitucional...”

En México la requisición sólo puede darse para efectos militares, pero esto no excluye la posibilidad de que pueda existir para efectos civiles, cuando haya que satisfacer necesidades temporales excepcionales de interés público, o que se decreta requisición administrativa en materia forestal, de vías generales de comunicación en materia de salud.

B) Por la Vía del Derecho Privado.

El derecho de propiedad que regula nuestro sistema jurídico consagra un régimen de tipo social, apartándose de la vieja concepción romanista de la propiedad absoluta, éste régimen se contempla en el artículo 27 constitucional y ha sido adoptado por diversos ordenamientos jurídicos, tanto por el derecho público como el privado.

Con respecto a lo anterior, cuando hablamos de propiedad, este concepto se separa de la comisión de la tenencia individualista que campeaba en el derecho romano, aceptando la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como un medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto, no se consideró a la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales esta llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario, y que no usara su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.

Así, el derecho de propiedad se encuentra con limitaciones de modificar su naturaleza, las cuales van desde imposiciones positivas hasta expropiaciones con fin de hacerla útil para la satisfacción de los intereses generales. Esta subordinación del derecho de propiedad privada al interés general se integra con un conjunto de instituciones jurídico-administrativas, que la doctrina denomina régimen administrativo de propiedad privada.

De esta forma, el derecho administrativo se ocupa de la propiedad privada, que en algunos casos constituye un medio por el cual la administración pública puede realizar su función administrativa.

Es un hecho indiscutible que el Estado en el desarrollo de su actividad obtiene de los particulares prestaciones voluntarias de bienes o servicios personales. Es así como se le ve comprando inmuebles y equipo para sus oficinas y servicios; arrendando los bienes que le son necesarios; encargando a particulares la construcción de obras públicas; obteniendo préstamos; conviniendo con empresas de transporte la conducción de correspondencia, bultos postales y mercancías; expidiendo giros telegráficos y postales; enajenando y arrendando determinada clase de bienes propios, asociándose con particulares en empresas mercantiles, etc.

Estas operaciones corresponden por lo regular a tipos de contratos entre particulares, pero en algunas ocasiones se puede obtener la colaboración voluntaria de éstos y lograr de ellos por medio de un arreglo consensual la prestación de bienes o servicios personales. Existen muchos casos en los que hay correspondencia entre el interés del Estado y el de los particulares. Desde que existe esta correspondencia, se hace innecesarios el empleo del mandato imperativo por parte del poder público para dar eficaz cumplimiento a sus obligaciones.

El Estado si puede contratar y en virtud de ello es necesario estudiar la naturaleza jurídica de los contratos celebrados por él.

En primer término se debe plantear la cuestión de que si éstos contratos tienen una naturaleza especial en razón de que una de las partes contratantes es el Estado y su actividad no se regula por la ley civil, sino por la Constitución y las leyes administrativas que prescriben requisitos de forma y solemnidades especiales distintas a las que exigen las leyes civiles y porque estas mismas leyes imponen serias restricciones en cuanto a los objetos que pueden ser materia de la contratación.

Cabe señalar que un contrato no pierde su naturaleza civil por el hecho de que una ley especial prescriba una formalidad determinada. El mismo Código Civil en su artículo 1832 dispone que:

“En los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley.”

Del texto anteriormente transcrito se desprende que no existe incompatibilidad entre la existencia de un contrato de indiscutible naturaleza civil y la circunstancia de que la capacidad o competencia, el objeto, los requisitos y formalidades se determinen por una ley diferente o un acto especial. Lo único que importa para conservar la naturaleza civil del contrato es que los efectos que produce, la regulación de los derechos y obligaciones que origine y la interpretación de sus

cláusulas queden subordinadas a los preceptos comunes al régimen contractual del derecho civil.

Entonces, no basta que el Estado intervenga para que se califique la naturaleza jurídica del contrato, se debe buscar otro elemento que sirva para distinguir las dos categorías en que la doctrina agrupa a los contratos que el Estado celebra:

- Contratos civiles; y
- Contratos públicos o administrativos.

La distinción que ha hecho la doctrina entre ambas categorías es bastante imprecisa, ya que varía desde la equiparación sustancial de las dos clases de contratos con sólo diferencias de carácter formal o externo, hasta la negativa de que el llamado “contrato administrativo” sea realmente un contrato.

En México es importante distinguir entre contratos civiles y contratos administrativos no solamente para determinar el tribunal que conocerá del asunto en caso de controversia, sino para señalar el régimen que a cada uno conviene.

La existencia de una categoría especial de contratos, los llamados administrativos sólo puede justificarse porque ellos están sujetos a un régimen jurídico diferente al constituido por el derecho civil.

Se ha sostenido que la diferencia de régimen entre los contratos administrativos y los contratos civiles celebrados por la Administración Pública, consiste en que los contratos administrativos son celebrados por ésta utilizando su poder soberano, mientras que en los contratos civiles, actúa como un simple particular; además también se sostiene que en un contrato administrativo, en contraste con uno civil,

supone una desigualdad jurídica de las partes contratantes, lo que significa que la Administración Pública puede imponer a su co-contratante las cláusulas del contrato, sin que éste tenga la posibilidad de discutirlos.

a) Compraventa.

“El contrato de compraventa es aquel por virtud del cual, una persona llamada vendedor se obliga a entregar una cosa o a documentar la titularidad de un derecho, a la otra parte contratante, llamada comprador, quien como contraprestación se obliga a pagar un precio cierto y en dinero, y que produce el efecto traslativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato”.⁸¹

Conforme a lo establecido en el artículo 37 fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo regular las adquisiciones de los bienes inmuebles que son necesarios para el servicio de la Administración Pública Federal.

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 8º fracción V, 10, 11, 63 y 72 y 2º fracción del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, establece normas políticas y lineamientos para la adquisición de los inmuebles para la Administración Pública Federal.

En este contexto, para que la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal, esté en posibilidad de valorar cualquier solicitud y, en su caso autorice la

⁸¹ ZAMORA, VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1994, 444 páginas, Pág. 79.

adquisición a título oneroso de inmuebles, los interesados, además de los requisitos ya mencionados, deberán señalar en la solicitud: la denominación, ubicación exacta, superficie, copia del título de propiedad, copia del oficio de autorización para la adquisición por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictamen de uso de suelo, croquis o plano con superficie, medidas y colindancias y uso que se pretende dar al inmueble que se va a adquirir; nombre o denominación o razón social del vendedor, así como la propuesta de la dependencia interesada respecto del servidor público que suscribirá a favor del Gobierno Federal.

Para que el Gobierno Federal pueda adquirir un inmueble por compraventa se requiere que las dependencias de la Administración Pública Federal formulen solicitud a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, anexando a la misma los documentos necesarios como son la autorización presupuestal, el avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) vigente y el dictamen de uso de suelo.

Una vez recibidos los documentos, se valora el tipo de solicitud que ingresa y en caso de que se resuelva en forma favorable para el promovente, se elaboran los oficios de autorización de dicha adquisición, de designación de notario público y de la persona que firmará la escritura en representación del Gobierno Federal. Hecho lo anterior, se remiten a la dependencia solicitante, para que a su vez remita los documentos necesarios al notario designado para que éste elabore el proyecto de la escritura correspondiente, a efecto de que la envíe a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal para su revisión.

b) Donación.

“El contrato de donación es aquel por virtud del cual una persona llamada donante se obliga a entregar gratuitamente a la otra llamada donatario, una parte o la totalidad de sus bienes presentes, debiéndose reservar lo necesario para vivir según sus circunstancias y que produce el efecto traslativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato”.⁸²

El Estado puede también incrementar su patrimonio por medio de la figura de la donación que como sabemos, se da cuando una persona física o moral decide por voluntad propia transmitir la propiedad de un bien en favor de otra persona sin que exista por ello remuneración alguna, en este caso el donatario es el Gobierno Federal.

En tal caso, el objetivo es regular la adquisición de inmuebles en favor del Gobierno Federal para el servicio de las dependencias de la Administración Pública Federal.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal, establecer las normas, políticas y lineamientos en materia de adquisición de inmuebles por parte de la Administración Pública Federal, así como representar el interés de la Nación.

⁸² Op. Cit., Pág. 127.

En este contexto la fracción I del artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que no se requerirá la intervención de notario público en las donaciones que se efectúen en favor del Gobierno Federal.

Por tal motivo la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal podrá elaborar los proyectos de contrato de donación, mismos que, una vez formalizados e inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal servirán de título de propiedad.

c) Permuta.

“El contrato de permuta es aquel por virtud del cual, una de las partes se obliga a entregar una cosa o a documentar la titularidad de un derecho a la otra parte contratante, quien como contraprestación se obliga a entregar otra cosa diversa o a documentar la titularidad de otro derecho a la primera y que produce el efecto traslativo de dominio respecto de los bienes que sean materia del contrato”.⁸³

Permuta es la denominación jurídica del trueque, cambio o permutación. El Código Civil define a este contrato como “el contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra”.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo establecer las normas y lineamientos tratándose de permuta de inmuebles de

⁸³ Op. Cit., Pág. 121.

propiedad federal, así como representar el interés de la Federación, siempre y cuando la propia ley no le asigne dichas facultades a otra dependencia.

La Ley General de Bienes Nacionales establece en su artículo 58 que los inmuebles de propiedad federal podrán ser objeto de permuta, cuando se proponga inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes sean necesarios para la prestación de servicios públicos.

Para que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en nombre y representación del Gobierno Federal esté en posibilidad de permutar inmuebles de propiedad federal, es necesario que previamente se expida un decreto presidencial, que en su caso los desincorpore de los bienes del dominio público de la federación y autorice a celebrar la permuta.

En este contexto para que la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, cuente con los elementos que le permitan valorar la procedencia de las solicitudes de permuta de inmuebles federales, así como en caso procedente, elaborar el proyecto de decreto presidencial correspondiente, es necesario que los interesados presenten los siguientes documentos:

- Solicitud del interesado;
- Nombre, denominación o razón social y en caso de ser persona moral, el nombre y datos del representante y el documento con que acredite su personalidad;

- Domicilio para oír y recibir notificaciones (calle, número, colonia, delegación o municipio, entidad federativa y código postal);

DATOS DEL INMUEBLE FEDERAL:

- Denominación del inmueble;
- Superficie que solicita, determinar si es la totalidad del inmueble o es solamente una fracción;
- Manifestación del porque considera que el inmueble solicitado es propiedad federal;
- Si el interesado utiliza el inmueble y bajo qué título;
- Definir el uso que se le pretende dar al inmueble;
- Constancia del Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad donde se ubica el inmueble y se haga constar que es propiedad federal y bajo que título se acredita dicha circunstancia;
- Maduro del plano del inmueble en el que se consigne superficie, medidas y colindancias, cuadro de construcción y croquis de localización debidamente revisado por la Subdirección de Catastro de la Propiedad Federal;
- Compromiso de que se utilizará el inmueble en los usos previstos por el programa de desarrollo urbano de la localidad en que se ubica;

- Compromiso de que se está dispuesto a cubrir, en el caso de que exista, la diferencia de valores que con motivo de los avalúos de los bienes resulte en favor de la Federación o renunciar a la que pudiera existir a su favor.

DATOS DEL INMUEBLE QUE SE PRETENDE PERMUTAR:

- Denominación del inmueble;
- Ubicación exacta;
- Documento con el que se acredita la titularidad del inmueble que se ofrece en permuta el cual deberá consignar los datos de inscripción del mismo en el Registro Público de la Propiedad de la localidad;
- Maduro del plano del inmueble en el que se consigne superficie, medidas y colindancias, cuadro de construcción y croquis de localización debidamente revisado por la Subdirección de Catastro de la Propiedad Federal;
- Identificar los usos del suelo que le asigna al inmueble el programa de desarrollo urbano de la localidad donde se ubica; y
- Fotografías del inmueble tomadas desde diferentes ángulos.

II.- Enajenación de Bienes por Parte del Estado.

La enajenación es la transmisión de un bien a otra persona por cualquier título. En materia administrativa, enajenación es la transmisión de la propiedad de un bien del patrimonio del Gobierno Federal a un particular, originando que este salga del dominio de la Federación.

Los inmuebles del dominio privado de la Federación, que no sean adecuados para destinarlos a los fines de la Administración Pública Federal, podrán ser sujetos de transmisión a título oneroso o a título gratuito, según sea el caso, y de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.

A) A Título Oneroso. Requisitos y Procedimiento.

Se da la enajenación a título oneroso para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de la Administración Pública Federal.

A favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad.

Es una enajenación a título oneroso, cuando medie un precio cierto.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo establecer las normas, políticas y lineamientos en materia de enajenación de inmuebles de propiedad federal, así como representar el interés de la Federación, siempre y cuando la ley no le asigne dichas facultades a otra dependencia.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 58 establece que podrán ser objeto de enajenación a título oneroso los inmuebles de propiedad federal, cuando los mismos no sean aptos para la prestación de servicios públicos.

Para que ésta Secretaría, en nombre y representación del Gobierno Federal esté en posibilidad de celebrar una operación inmobiliaria respecto de bienes de propiedad federal, deberá haberse expedido un decreto presidencial que autorice la enajenación a título oneroso, siempre que el inmueble se encuentre dentro del dominio privado, porque si se encuentra dentro de los bienes del dominio público deberá primero cambiar el régimen de dominio en el que se encuentre, para que pueda después ser enajenado, lo que significa, que pasa a de ser un bien de dominio público a un bien de dominio privado con todas las características que le atribuye a éstos la ley de la materia.

Por ese motivo, para que la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal valore cualquier solicitud y se elabore el proyecto de decreto presidencial que desincorpore del dominio público el inmueble a enajenar, los interesados deberán reunir los siguientes requisitos:

- Solicitud por escrito;

- Nombre, denominación o razón social y en caso de ser persona moral, el nombre y datos del representante y el documento con que acredite su personalidad;

- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- Denominación del inmueble;
- Ubicación exacta del inmueble que se pretende adquirir;
- Superficie que solicita, si es la totalidad o solamente una fracción;
- Manifestación del por qué considera que el inmueble de propiedad federal, así como documento que lo compruebe;
- Si el interesado utiliza el inmueble y bajo qué título;
- Compromiso de que está dispuesto a cubrir el precio que fije la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal, en base al avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), así como los gastos y honorarios que se originen por el dictamen valuatorio y por la escrituración; y
- Así como que utilizará el inmueble en los usos previstos por el programa de desarrollo urbano de la localidad de que se trate.

B) A Título Gratuito. Requisitos y Procedimiento.

Cuando nos referimos a una enajenación a título gratuito, se trata de una donación simple, en este caso cuando el Gobierno Federal es el donante.

De conformidad con el multicitado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo establecer las normas, políticas y lineamientos en materia de donación de inmuebles de propiedad federal, así como representar el interés de la Federación, siempre y cuando la propia ley no le asigne dichas facultades a otra dependencia.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 58 establece que podrán ser objeto de donaciones los inmuebles de propiedad federal, cuando los mismos no sean aptos para la prestación de los servicios públicos a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales las solicitudes de donación de bienes de propiedad federal pueden ser formuladas por los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social, a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro.

Para que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en nombre y representación del Gobierno Federal esté en posibilidad de donar inmuebles de propiedad federal, es necesario que previamente se expida el decreto presidencial

que, en su caso, desincorpore el bien del dominio público de la Federación y autorice dicha operación.

En este contexto para que la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal ~~cuenta con los elementos que le permitan valorar la procedencia de la donación de~~ inmuebles federales y de ser factible, elaborar el proyecto de decreto presidencial correspondiente, es menester que los interesados reúnan los requisitos que a continuación se mencionan y que los presenten por duplicado en el Departamento de Decretos de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario Federal.

El interesado deberá presentar solicitud por escrito, la cual tendrá que consignar lo siguiente:

- Nombre, denominación o razón social y en caso de ser persona moral, el nombre y datos del representante y el documento con que acredite su personalidad;
- Domicilio para oír y recibir notificaciones;
- Número telefónico;
- Denominación del inmueble que pretende adquirir
- Ubicación exacta del inmueble (lote, manzana, calle, número, colonia, localidad, municipio, entidad federativa y código postal);
- Superficie que solicita, si es la totalidad o solamente una fracción;

- Constancia expedida por el Registro Público de la Propiedad Federal de la localidad del inmueble, en la que se haga constar que el mismo es de propiedad federal y bajo que título se acredita dicha circunstancia;
- Maduro del plano del inmueble en el que se consigne la superficie total y la solicitada, medidas y colindancias, cuadro de construcción y croquis de localización debidamente revisado por la Subdirección de Catastro de la Propiedad Federal;
- Dictamen de uso de suelo expedido por la autoridad competente de la localidad donde se ubique el bien, por la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en la entidad federativa correspondiente. Este dictamen deberá indicar si el uso que se pretende dar o se le da al inmueble, es acorde con el programa de desarrollo urbano correspondiente; y
- En el caso específico de las organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, deberán presentar además los programas que señalen: el uso principal del inmueble, tiempo previsto para la iniciación y conclusión de las obras y planes de financiamiento.

III.- Licitación Pública.

Antes de desarrollar el tema de la licitación pública, estimo conveniente definir y explicar el concepto de "*policitación*" en términos del derecho civil.

“Es una declaración unilateral de voluntad, recepticia, expresa o tácita, hecha a una persona presente o no presente, determinada o indeterminada, que enuncia los elementos esenciales de un contrato cuya celebración pretende el autor de esa voluntad, seria y hecha con ánimo de cumplir en su oportunidad”.⁸⁴

Los elementos de la anterior definición son:

a) Declaración unilateral de voluntad: La ley sanciona como obligatoria la oferta o policitud que se hace para celebrar un contrato aunque aún no haya sido aceptada por el destinatario y con el efecto de mantener firme dicha oferta y sancionarla como productora de consecuencias de derecho.

b) Recepticia: La declaración unilateral de voluntad no surtirá sus efectos hasta que no sea recibida y se fusione con la aceptación.

c) Expresa o tácita: La voluntad debe externarse de tal forma que el destinatario de la propuesta se haga sabedor, de modo verbal o escrito, de lo que se le propone o que por signos indubitables sepa las pretensiones del oferente, al respecto debemos tomar en cuenta lo establecido en el artículo 1803 del Código Civil:

“El consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente”.

⁸⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, 1215 páginas, Pág. 247.

d) Hecha a persona presente o no presente: El peticionante puede proponer la celebración de un contrato a una persona que en ese momento no se encuentre en su presencia en el mismo sitio, o bien puede hacerse a una persona que esté presente.

e) Hecha a persona determinada o indeterminada: La propuesta para celebrar un contrato puede hacerse a una persona determinada o a una colectividad y cualquiera de los miembros de dicha colectividad puede o no aceptar la oferta.

f) Debe enunciar los elementos esenciales del contrato que se desee celebrar: El proponente debe manifestar que tipo de contrato desea celebrar y precisar todos los elementos esenciales del contrato, pues si éstos faltaren no se obligará y la peticionación se convertirá en una simple invitación para contratar.

g) Debe hacerse en forma seria y con el ánimo de cumplir en su oportunidad: El peticionante debe tener toda la intención de cumplir lo que ofrece y a lo que se está obligando en su propuesta.

Ya en el ámbito administrativo, el artículo 134 constitucional establece la regla general consistente en que los contratos que celebre la Administración Pública, se adjudiquen a través de la licitación pública. Dicho artículo dispone lo siguiente:

"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza 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 y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”.

Según la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, los contratos de obra pública, las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones.

A su vez, esta ley dispone que en los supuestos y con sujeción a las formalidades previstas, las dependencias y entidades podrán optar por contratar las obras, pedidos, adquisiciones, arrendamientos o servicios que en las propias disposiciones se señalan, sin llevar a cabo las licitaciones que establece la propia ley. Para que las dependencias y entidades puedan ejercer esta opción, la decisión deberá fundarse y motivarse en criterios que aseguren las mejores condiciones para el Estado, los cuales deberán acreditarse en el dictamen que se elabore al respecto.

La regla general es la licitación pública, pero hay casos de excepción como es el de la adjudicación, que “es el acto por el cual la Administración Pública selecciona y designa a la persona con la que va a celebrar un contrato, en virtud de que se han satisfecho los requisitos solicitados; dichos requisitos consistirán en haber resultado vencedor en el concurso, o en el hecho de estar

comprendido el contrato en los supuestos de excepción previstos por la ley. En el primer caso, se trata de una adjudicación hecha a través de licitación pública; en el segundo, la adjudicación del contrato se hace en forma directa".⁸⁵

La licitación pública se desarrolla de la siguiente manera:

a) **Convocatoria.** La convocatoria es una oferta al público, hecha por la dependencia o entidad a través de los medios de difusión colectiva, que contiene las especificaciones de la obra, adquisición, arrendamiento o servicio, y que está sujeta a la condición suspensiva consistente en que el aceptante resulte vencedor en el concurso.

b) **Publicidad.** Las convocatorias se publicarán en uno de los diarios de mayor circulación en el país y simultáneamente en otro de la entidad federativa donde se ejecutarán las obras, o haya de ser utilizados el bien o prestado el servicio.

c) **Aceptación de la Oferta.** La aceptación es la conformidad con la oferta, por lo tanto, la inscripción de los contratistas o proveedores al concurso. La inscripción y presentación de proposiciones, significan la conformidad con los términos de la policitud.

d) **Apertura y Lectura de Propuestas:** En el mismo acto se hará la presentación, apertura y lectura de las proposiciones; dicho acto se llevará a cabo en el lugar, fecha y hora señalados en la convocatoria y será presidido por el servidor público designado por el convocante, quien será la autoridad facultada para aceptar o

⁸⁵ MARTINEZ , ALFARO, Joaquín, Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, 198 páginas, Pág. 47.

desechar las proposiciones. Los concursantes al ser nombrados entregarán en sobre cerrado su proposición y la documentación requerida, específicamente la garantía de sostenimiento de la oferta. Se procede a la apertura de los sobres, previa verificación de que se han cumplido todos los requisitos solicitados en las bases y no se les dará lectura a aquellos que no dieron cumplimiento a los mismos; se dará lectura en voz alta a las proposiciones aceptadas mencionando su importe y se omitirán las rechazadas notificándose a los interesados las razones que motivaron el rechazo.

Al respecto la Jurisprudencia nos dice:

“LICITACION PUBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO. De acuerdo a lo que establece el artículo 134 constitucional, la celebración de los contratos de obra pública, está precedida de un procedimiento específico que, además de constituir un requisito legal para la formación del acuerdo contractual, servirá para seleccionar a su contraparte. A dicho procedimiento se le denomina “licitación”, pues a través de él, la administración pública (federal, estatal o municipal), elige a la persona física o moral, que le ofrece las condiciones más convenientes en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, eficiencia, eficacia y honradez, para celebrar un contrato determinado y, para ello hace un llamado a los particulares de manera impersonal o personal, para que formulen sus ofertas a fin de llevar a cabo la contratación. En base a dicho precepto constitucional, en México las licitaciones son de tipo público. Según la doctrina, la licitación pública constituye un procedimiento mediante el cual la administración pública selecciona a una persona física o moral, para que realice la construcción, conservación, mantenimiento, reparación o demolición de un bien inmueble o mueble en beneficio del interés general y, que consiste en una invitación

dirigida a todos los interesados para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas y de ellas seleccionar a la más conveniente. Los principios que rigen a dicha licitación y las etapas que integran su procedimiento, de acuerdo a la doctrina son los siguientes. Los principios a saber son cuatro: a) concurrencia, que se refiere a la participación de un gran número de oferentes; b) igualdad, que consiste en que dentro del procedimiento de licitación no debe haber discriminaciones o tolerancias que favorezcan a uno de los oferentes en perjuicio de los otros; c) publicidad, que implica la posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, d) oposición o contradicción, que radica en la impugnación de las ofertas y defensas de las mismas. Las etapas que integran su procedimiento se dividen en siete: 1. La existencia de una partida presupuestaria por parte de la administración pública; 2. La elaboración de las bases o pliego de condiciones, en donde se detalle la contraprestación requerida. Las bases o pliego de condiciones constituyen un conjunto de cláusulas preparadas unilateralmente por la administración pública, destinadas tanto a la formulación del contrato a celebrar como a su ejecución, ya que detallan en forma circunstanciada el objeto del contrato, su regulación jurídica y los derechos y obligaciones de las partes, es decir, incluyen por un lado condiciones específicas de tipo jurídico, técnico y económico, las cuales se traducen en verdaderas disposiciones jurídicas reglamentarias en cuanto a que regulan el procedimiento licitatorio en sí, y por otro lado, incluyen cláusulas especiales que constituyen disposiciones específicas, de naturaleza contractual, relativas a los derechos y obligaciones del convocante, oferentes y adjudicatarios. Además, las bases de toda licitación producen efectos jurídicos propios, en cuanto que el órgano licitante no puede modificarlas después de haber efectuado el llamado a la licitación, sino dentro de ciertos límites, pero no podrá hacerlo, bajo ninguna circunstancia, una vez iniciado el acto de apertura de ofertas. Asimismo, las bases obligan a los oferentes hasta el momento en que son descartadas o desechadas sus propuestas, y siguen obligando al adjudicatario, con el contrato mismo, por lo que su modificación o violación, sería una

infracción al contrato que se llegue a firmar, ya que las bases de la licitación son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración y de sus contratistas, y por ello sus reglas deben cumplirse estrictamente, en cumplimiento al principio pacta sunt servanda. En síntesis las bases son las condiciones o cláusulas necesarias para regular tanto el procedimiento de licitación como el contrato de adjudicación de la obra y que los órganos licitantes tienen amplia facultad para imponerlas. 3. La publicación de la convocatoria. Esta fase es de tal importancia, ya que a través de ella se hace la invitación a las personas físicas o morales que puedan estar interesadas en realizar la obra a licitar y debe hacerse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico privado de mayor circulación en el país, así como en uno de la entidad federativa, en donde se llevará a cabo la obra pública. 4. Presentación de ofertas. En esta fase los interesados que satisfagan los términos de la convocatoria respectiva tendrán derecho a presentar sus proposiciones y, para ello deberán tener cuidado en su preparación, ya que de la redacción, confección y presentación de la oferta, depende que sea aceptada. Las ofertas deben reunir tres requisitos a saber: a) subjetivos, que se refieren a la capacidad jurídica para contratar de la persona que presenta la oferta; b) objetivos, que se refieren al contenido de la oferta, de acuerdo a lo que establecen las bases; y, c) formales, que se refieren a la confección de la oferta, misma que debe ser en forma escrita, firmada, clara e incondicionada, secreta y debe ser presentada en el lugar y fecha que se haya indicado en la convocatoria. 5. Apertura de ofertas. En ella, como su nombre lo indica, se procederá a la apertura de los sobres que contienen las ofertas de los participantes y se darán a conocer las propuestas que se desechen por no cubrir con la documentación o requisitos exigidos en las bases de licitación, levantando al efecto un acta circunstanciada de lo que suceda en esta fase de la licitación, en la que se dará a conocer la fecha en que se conocerá el fallo respectivo. 6. Adjudicación, es el acto por el cual el órgano estatal licitante, determina cuál de las propuestas es la más ventajosa o conveniente para la administración pública. Previa a la adjudicación, el órgano convocante, deberá realizar un dictamen técnico en donde deberá considerar los requisitos cuantitativos y cualitativos de

los oferentes, a fin de determinar cuál de ellos reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por la convocante; y, 7. Perfeccionamiento del contrato, que es la última fase del procedimiento de licitación, en donde una vez que se conozca el nombre de la persona ganadora, el órgano licitante como el adjudicatario procederán a formalizar o perfeccionar el contrato respectivo. Luego, de acuerdo a las anteriores etapas del procedimiento de licitación, la fase más importante de éste, es la elaboración de las bases o pliego de condiciones, ya que como se indicó en párrafos anteriores, son la fuente principal del derecho y obligaciones de la administración pública y de sus contratantes, y por ello sus reglas o cláusulas deben cumplirse estrictamente, de manera que su violación o modificación después de la presentación de las ofertas, implicaría una violación al contrato que se llegue a firmar, por lo que el organismo o dependencia licitante, al examinar y evaluar todo el procedimiento de la licitación pública, deberá revisar como una obligación primaria e ineludible los requisitos de forma, que son esencia y sustancia del contrato que se llegue a concretar, es decir, deberá verificar si los oferentes cubrieron con cada uno de los requisitos que se fijaron en las bases y si dicho procedimiento fue seguido en todas sus etapas sin infracción alguna al mismo, pues sólo de esa manera se puede lograr que el contrato respectivo no esté viciado de origen, ya que de existir irregularidades en el procedimiento o incumplimiento de las bases de la licitación por otra parte de alguno de los oferentes, sin que el órgano convocante las tome en cuenta, no obstante su evidencia o trascendencia, y adjudique el contrato al oferente infractor, tanto el licitante como el oferente ganador infringirían el principio, no sólo ya de derecho administrativo derivado de la naturaleza de los contratos administrativos, consistentes en el *pacta sunt servanda*, sino también por acatamiento a la ley administrativa (Ley de Obras Públicas y su Reglamento), viciando de esa forma el contrato respectivo; por tanto, el organismo convocante al adjudicar un contrato de obra pública, siempre debe verificar en principio los requisitos de forma para que después analice las propuestas en cuanto a su contenido o fondo, todo ello conforme a las reglas que se hayan fijado en las bases o pliego de condiciones de la licitación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1283/94. EMACO, S.A. de C.V. 14 de julio de 1994. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jacinto Juárez Rosas".⁸⁶

Los participantes en el acto rubricarán los documentos de las proposiciones en que consignen los precios y el importe de los trabajos motivo del concurso y se levantará acta en la que se harán constar las proposiciones recibidas, sus importes, así como las rechazadas y las causas que motivaron el rechazo; asimismo, se informará la fecha, lugar y hora en que se dará a conocer el fallo y se entregará a los concursantes el recibo por la garantía otorgada.

e) Dictamen. La convocante con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, y en el presupuesto emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará el contrato a la persona que reúna las condiciones requeridas en la convocatoria.

En materia de obras públicas, la convocante, para efectuar el análisis comparativo y el dictamen, constatará que las proposiciones recibidas en el acto de apertura, incluyen la información, documentos y requisitos solicitados en las bases de la licitación, pues la falta de ellos será motivo para desechar la propuesta. También se verificará que el programa de ejecución sea factible de realizar, con los recursos considerados por el contratista en el plazo solicitado, así como que las

⁸⁶ Octava Época; Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV-October; Tesis: I. 3o. A. 572 A; Página: 318

especificaciones y la calidad de los materiales sena las requeridas en la convocatoria.

f) Concurso desierto. Si el concurso se declara desierto, no se adjudicará el contrato y se procederá a realizar una nueva convocatoria. El concurso podrá declararse desierto en los siguientes casos:

- Cuando no se recibieron proposiciones, en virtud de que ningún contratista o proveedor se inscribió.
- Cuando todas las proposiciones presentadas fueron desechadas por no ser aceptables por no reunir los requisitos establecidos en las bases de la licitación.

g) Fallo. El fallo comprende varios aspectos:

- Plazo para su emisión
 - Adjudicatario del contrato
 - Notificación del fallo
 - Plazo para la firma del contrato
 - Omisión del a firma del contrato
-
- *Plazo para su Emisión*. En el acto de apertura de proposiciones, se informará la fecha, lugar y hora en que la dependencia dará a conocer el fallo del concurso, declarando cual concursante resultó vencedor. Tal fecha debe ser dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de apertura de proposiciones, pudiendo diferir por una sola vez la emisión, comunicando a los interesados la nueva fecha.

 - *Adjudicatario del Contrato*. El contrato se adjudicará a la persona que reúna las condiciones técnicas, de experiencia y económicas requeridas por la dependencia

convocante y aquel que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato. Si resultare que dos o más propuestas satisfacen los requerimientos de la convocante, el contrato se adjudicará a quien presente la proposición solvente más baja.

- *Notificación del Fallo.* Si el adjudicatario no está presente, se le notificará por escrito, anexándole una copia del fallo; en caso de pedidos adjudicados a proveedores, la dependencia o entidad puede notificar colocando anuncios en las áreas públicas de sus oficinas de adquisiciones.

- *Plazo para la Firma del Contrato.* La dependencia o entidad y el adjudicatario, están obligados a suscribir el documento relativo al contrato en un término máximo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha en que surtió efectos la notificación del fallo, según que la adjudicación se haya hecho estando presente o ausente el ganador.

- *Omisión de la Firma del Contrato.* La omisión puede ser imputable tanto a la dependencia o al contratista o proveedor.

- 1.- Por causa imputable a la dependencia. Si la dependencia no firma el contrato dentro del plazo de veinte días hábiles contados a partir del día de la adjudicación, por causas imputables a ella misma, el contratista o proveedor sin incurrir en responsabilidad, podrá determinar no ejecutar el contrato que se le adjudicó y la dependencia o entidad deberá restituir la garantía otorgada para el sostenimiento de la posición, así como a indemnizar por los gastos no recuperables.

2.- Por causa imputable al contratista o proveedor. Si el contratista o proveedor adjudicatario no firma el contrato dentro del plazo veinte días hábiles antes mencionado, por causas imputables a él, perderá a favor de la dependencia, la garantía que hubiere otorgado para asegurar la seriedad de su proposición.

Contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados pueden inconformarse ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

CONCLUSIONES

- 1.- La propiedad de los bienes inmuebles del Estado corresponde originariamente a la Nación, es decir, es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, con fundamento en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional para crear las instituciones jurídicas adecuadas.
- 2.- El patrimonio de la Nación está formado por dos clases de bienes: los que integran el Dominio Público de la Federación y los que integran el Dominio Privado del Estado.
- 3.- Los bienes del Dominio Público por estar destinados a un fin de utilidad pública son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- 4.- En nuestro derecho se confunden los conceptos de “comerciabilidad” y de “inalienabilidad”. A la expresión “*en el comercio*” se le atribuye un significado equivocado, ya que ha sido reducido exclusivamente al aspecto económico, como satisfactor y no que a los bienes son susceptibles de ser objeto de relaciones jurídicas. La inalienabilidad consiste en que la cosa puede ser legalmente enajenada y cuando se dice que una cosa es inalienable, erróneamente se le considera fuera del comercio

2.- Por causa imputable al contratista o proveedor. Si el contratista o proveedor adjudicatario no firma el contrato dentro del plazo veinte días hábiles antes mencionado, por causas imputables a él, perderá a favor de la dependencia, la garantía que hubiere otorgado para asegurar la seriedad de su proposición.

Contra la resolución que contenga el fallo, no procederá recurso alguno, pero los interesados pueden inconformarse ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con fundamento en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

5.- En ese orden de ideas, desde el momento mismo en que el Estado es propietario de ciertos bienes, éstos son susceptibles de ser objeto de relaciones jurídicas, por lo tanto, usando correctamente la expresión “en el comercio”, podemos decir que los bienes del Estado se encuentran en el comercio, pero debido al fin al que se encuentran destinados, están sujetos a un régimen de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981, 705 páginas.

ACOSTA, ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1989, 955 páginas.

AKZIN, La Sociología de la Nacionalidad, Burdeos, Francia, 1933.

ALONSO, Martín, Enciclopedia del Idioma, 3 volúmenes, México, Editorial Aguilar, 4258 páginas.

ARCE Y CERVANTES, José, De los Bienes, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

ATTALI, Jacques, Historia de la Propiedad, Barcelona, España, Editorial Planeta, 1989, 483 páginas.

BATIZA, Rodolfo, Fuentes del Código Civil de 1928, Editorial Porrúa, México, 1979, 1229 páginas.

BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, 1966.

BONNECASE, Julien, Tratado Elemental de Derecho Civil, 2 volúmenes, México, Editorial Harla, 1997, 1048 páginas.

BRAVO, GONZÁLEZ, Agustín et al, Derecho Romano (Segundo Curso), Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1996, 280 páginas.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO (MÉXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES), 12 volúmenes, México, Editorial Porrúa, 1994.

DOMÍNGUEZ, MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, Derecho Civil (Parte General, Personas, Cosas, Negocio Jurídico e Invalidez), México, Editorial Porrúa, 1998, 701 páginas.

D'ORS, Derecho Privado Romano, Novena Edición, Pamplona, España, Editorial Eunsa, 1997, 644 páginas.

DUGUIT, León, El Estado, París, Francia, 1903.

ELIAS, AZAR, Edgar, Personas y Bienes en el Derecho Civil Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1995, 463 páginas.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, 32 volúmenes, Buenos Aires, Argentina, Editorial Driskill S.A., 1986.

ESQUIVEL, OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, 2 volúmenes, México, Editorial Porrúa, 1984, Tomo I 923 páginas y Tomo II 753 páginas.

FABILA, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, 800 páginas.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Decimocuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1971, 508 páginas.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, México, Cia., Editora de Revistas, S.A., 1939.

FERNÁNDEZ, RUIZ Jorge, Derecho Administrativo (Servicios Públicos), Editorial Porrúa, México, 1971.

GALINDO, GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, 750 páginas.

GARCÍA, MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Trigésima Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, 444 páginas.

GONZÁLEZ, GONZÁLEZ, María de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1994, 448 páginas.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Décima Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, 1215 páginas.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, El Patrimonio, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1995, 1061 páginas.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, Editorial Porrúa, 1993, 1119 páginas.

IBARROLA, Antonio de, Cosas y Sucesiones, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, 1977, 1064 páginas.

JELLINEK, George, Teoría General del Estado, México, Editorial Continental, 1956.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, Textos Universitarios, UNAM, 1979, 544 páginas.

MANTILLA, MOLINA, Roberto L., Derecho Mercantil, Decimonovena Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, 486 páginas.

MARGADANT, Guillermo Floris, Derecho Romano, Undécima Edición, México, Editorial Esfinge, 1982, 530 páginas.

MARGADANT, Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, Textos Universitarios UNAM, 1971, 267 páginas.

MARGADANT, Guillermo Floris, La Iglesia ante el Derecho Mexicano (Esbozo Histórico-Jurídico), México, Editorial Porrúa, 1991, 306 páginas.

MARGADANT, Guillermo Floris, La Segunda Vida del Derecho Romano, México, Editorial Porrúa, 1986, 383 páginas.

MARTÍNEZ, ALFARO, Joaquín, Contratos Derivados del Artículo 134 Constitucional, Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, 1993, 198 páginas.

MARTÍNEZ, MORALES, Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, México, Editorial Harla.

MOZOS, Luis de los, Estudio sobre Derecho de los Bienes, Madrid, España, Editorial Montecorvo, S.A., 1991.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1967.

PETIT, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano, Decimoquinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1999, 717 páginas.

PINA, Rafael de, Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, 1981, 500 páginas.

PLANIOL, Marcel, Tratado Elemental de Derecho Civil, Puebla, México, Editorial Harla, 1997, 1563 páginas.

PLANIOL, Marcel y RIPERT George, Tratado Elemental de Derecho Civil, 5 volúmenes, México, Editorial Harla, 1997, 1563 páginas.

ROJINA, VILLEGAS, Rafael, Derecho Civil Mexicano, 8 volúmenes, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1981.

SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional Público, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1974, 527 páginas.

SERRA, ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 2 volúmenes, México, Editorial Porrúa, 1981, Tomo I 765 páginas y Tomo II 701 páginas.

TRIGUEROS, Sarabia, Eduardo, La Nacionalidad Mexicana, México, 1940.

WALTER, VILLEGAS, A., Régimen Jurídico de la Expropiación, Buenos Aires, Argentina, Editorial Palma, 1953.

ZAMORA, VALENCIA, Miguel Ángel, Contratos Civiles, Quinta Edición, México, Editorial Porrúa, 1994, 444 páginas.

LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
- **Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal**
- **Código de Comercio**
- **Código Fiscal de la Federación**
- **Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal**
- **Ley Aduanera**
- **Ley Agraria**
- **Ley de Adquisiciones y Obras Públicas**
- **Ley de Expropiaciones**
- **Ley General de Bienes Nacionales**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
- **Reglamento del Código Fiscal de la Federación**

JURISPRUDENCIA.

CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Mayo de 1996; Tesis: P. LXXIV/96; Página: 55.

EXPROPIACIÓN. INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE NO DESVIRTÚA SU NATURALEZA PARA CONVERTIRLA EN ACTO DE CONFISCACIÓN.

Octava Época; Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV-Diciembre; Tesis: XV. 1o. 30 A; Página: 378.

EXPROPIACIÓN. LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: V, Junio de 1997; Tesis: P./J. 65/95; Página: 44.

EXPROPIACIÓN. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA.

Octava Época; Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV-October; Tesis: II. 1o. 91 A; Página: 304.

LICITACIÓN PÚBLICA. EL CUMPLIMIENTO DE SUS BASES ES REQUISITO INDISPENSABLE PARA ANALIZAR LAS OFERTAS Y ADJUDICAR EL CONTRATO RESPECTIVO.

Octava Época; Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XIV-October; Tesis: I. 3o. A. 572 A; Página: 318.