
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



REGIMEN JURIDICO DE LOS BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LIC. EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS FRANCO SOTO

MEXICO 1971.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES CON ETERNO
CARIÑO Y GRATITUD.

A MIS QUERIDOS HERMANOS

YOLANDA:
COMO UNA MUESTRA DE MI CARIÑO

AL SEÑOR LIC. ENRIQUE L. WIECHERS
EJEMPLO DE PROFESIONALISMO

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS
COMO SIGNO DE AMISTAD

AL SEÑOR LIC. ADOLFO ARRIOJA V.
MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO
POR SUS ENSEÑANZAS RECIBIDAS.

REGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

I N D I C E

Pág.

C A P I T U L O I

Los Bienes del Estado en la Teoría y Legislación Extranjera.

A).- Teoría y Legislación Española.....	1
B).- Teoría y Legislación Argentina.....	17
C).- Teoría y Legislación Francesa.....	26
D).- Teoría y Legislación Italiana.....	38
E).- Teoría y Legislación de Estados Unidos de Norteamérica.....	45
Notas Bibliográficas.....	59

C A P I T U L O II

Los Bienes del Estado en la Legislación Mexicana.- Antecedentes Jurídicos.

A).- Disposiciones Constitucionales Mexicanas en materia de bienes del Estado...	62
1.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....	68
2.- Constitución Centralista de 1836.....	70
3.- Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	71

	Pág.
4.- Constitución Federal de 1857.....	71
5.- Ley de Nacionalización de los Bienes - Eclesiásticos (1859).....	73
6.- Estatuto Provisional del Imperio Mexica no (1865).....	73
7.- Proyecto de Constitución de 1° de di--- ciembre de 1916.....	74
B).- Ley de Inmuebles Federales de 1902.....	75
C).- Ley General de Bienes Nacionales de - - 1941.....	81
D).- Ley Orgánica del Orgánica del Departa-- mento del Distrito Federal.....	88
1.- Ley Orgánica del Departamento del Dis-- trito Federal de 1941.....	90
Notas Bibliográficas.....	96

C A P I T U L O I I I

Los Bienes del Departamento del Distrito Fe- deral.

A).- Antecedentes Históricos de la Organiza- ción Política y Administrativa del Dis- trito Federal.....	98
B).- Los bienes del Departamento del Distri- to Federal en la Constitución Mexicana.	117

C).- Nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.....	124,
Notas Bibliográficas.....	132
Conclusiones.....	134

C A P I T U L O I

LOS BIENES DEL ESTADO EN LA TEORIA Y
LEGISLACIONES EXTRANJERAS

A).- Teoría y Legislación Española.

El estado para poder estar en posibilidades de satisfacer las necesidades de interés público que constituyen su finalidad, requiere de recursos y bienes materiales. Estos, en ocasiones se encuentran implícitos con motivo de la prestación de los servicios públicos.

La doctrina Española divide los bienes en relación con el sujeto a que pertenece en: Comunes, Nullius, Públicos y Privados.

Los bienes Comunes son aquellos que por su naturaleza no pueden ser susceptibles de apropiación por un sujeto. Pueden considerarse como de utilidad y propiedad común a la humanidad.

Los bienes Nullius son aquellos que pueden ser objeto de apropiación por cualquier sujeto pero que todavía se encuentran en estado de comunidad natural. Ejemplo de ellos son las aves, la flora, la fauna marítima, etc.

Según esta teoría el concepto que vienen a dilucidar la diferencia entre los bienes de propiedad pública y los bienes de propiedad privada es el de Utilidad Pública. Por tanto bienes públicos serán los que se apliquen directamente a un interés social y no los que se exploten por su valor, por sus frutos o rentas. Además de esta característica de utilidad pública de un bien, es necesario se añada la de ser propiedad de un sujeto de la administración para que entre a formar parte del dominio público.

"La Propiedad Pública es INALIENABLE, y lo es, no sólo en la totalidad de la cosa, sino en las porciones de la misma. La inalienabilidad está impuesta por la necesidad de mantener íntegramente la afectación de la cosa. Se puede enajenar pero desafectando previamente. Es IMPRESCRIPTIBLE, por idéntica razón. Si pudiera perderse por prescripción desaparecería el servicio a que está afecta. Es INEMBARGABLE, porque es inalienable, y todo embargo culmina en una venta. No es HIPOTECABLE ni objeto de ningún gravámen de derecho civil por idéntico motivo. Pero es, sin embargo susceptible jurídicamente de derechos reales en favor de terceros, siempre que sean compatibles con el cumplimiento del fin público a que se halle destinada." (1) Se origina el

dominio público de un bien por tres modos: -
Por la PROPIA NATURALEZA DE LA COSA, es decir, en la que no interviene la mano de hombre para su construcción y sólo se limita la administración pública a reconocerla. POR DESTINO DE LA COSA a un fin de utilidad pública. - El hombre interviene en la transformación de la cosa a los efectos del fin indicado. "El tercer modo de originarse la propiedad pública es la COSTUMBRE, entendiéndose por ésta el uso público de un bien patrimonial por un tiempo inmemorial, no autorizado expresamente por la administración propietaria. El hecho de que la autoridad administrativa haya tolerado el uso público de la cosa constituye una manifestación implícita de su voluntad de hacer público en bien." (2)

Para la teoría Española de los bienes del Estado son cuatro los modos de cesación del dominio público.

1.- Si el origen del dominio público de una cosa es el destino de ella a un fin de utilidad pública, cesará la propiedad pública cuando termine su destino.

2.- Si la utilidad pública de una cosa es por su propia naturaleza, cesa la propiedad pública por su desnaturalización ya sea por -

un hecho natural o por la intervención humana.

3.- Por abandono voluntario de la cosa - por parte de la autoridad administrativa por un tiempo determinado.

4.- Por destrucción definitiva e irreparable de la cosa, cesa el dominio público de la misma.

Es menester estudiar las principales opiniones dadas por el maestro español Fernando Garrido Falla, siendo las que a continuación menciono.

Considera que desde el punto de vista - del Derecho Positivo, los bienes pertenecientes a entidades públicas pueden encontrarse - en una de estas tres situaciones:

1.- "Bienes cuyo régimen jurídico está - especialmente regulado por leyes especiales, con peculiaridades respecto del régimen normal de la propiedad, siendo el caso de las - aguas, los montes o las minas cuyo régimen - especial está determinado con mucho detalle - y precisión en leyes específicas sobre cada - una de estas materias.

2.- Bienes clasificados por el derecho -

positivo como perteneciente al dominio público, pero sin que se determine cual es su régimen jurídico. En tal caso el problema consiste cabalmente en determinar éste régimen sobre todo si se tiene en cuenta que por una parte no existe una regulación positiva general del dominio público, por otra parte, que los distintos regímenes especiales no coinciden en la totalidad de sus notas características". (15)

3.- Bienes no clasificados por el ordenamiento como de Dominio Público, ni privado; - la posibilidad de que en esta hipótesis se pueda hablar de Dominio Público, depende desde luego, de la contestación que se dé a la siguiente pregunta: ¿Constituyen NUMERUS-CLAUSUS los bienes que integran el Dominio Público?. Cualesquiera que sean las soluciones que puedan aportarnos el derecho comparado y las opiniones que puedan mantenerse sobre su conveniencia, lo cierto es que nuestro derecho vigente contesta en sentido negativo.

Apoyándose el maestro Garrido Falla en la enumeración de Ballbe, considera que los elementos del Dominio Público son: Sujeto, objeto, fin y régimen jurídico.

A).- Elemento Subjetivo.- Sólo entidades

de derecho público pueden ser titulares del -
 Dominio Público. Considera el maestro espa-
 ñol que únicamente tienen la titularidad del
 Dominio Público, las entidades públicas de -
 carácter territorial (Estados, Provincias y -
 Pueblos).

Las entidades de carácter institucional -
 tendrán la titularidad siempre y cuando ac-
 túen por cuenta de la administración territo-
 rial y que ésta los haya constituido.

B).- Elemento Objetivo.- 1.- Las porcio-
 nes de los territorios y edificios.- Como lo
 ha observado la doctrina de la domanialidad -
 entre las Dependencias de dominio público, -
 encuéntrase las porciones del Territorio Na-
 cional. A pesar de que la doctrina no inclu-
 ye a los edificios y a los bienes muebles del
 carácter de dominio público, esta concepción
 se superó al ser aceptado el criterio de la -
 afectación como típico de la domanialidad; -
 "pues está claro que no solo porciones del -
 territorio sino edificios y cosas muebles pue-
 den ser destinadas al uso público, o al mante-
 nimiento de un servicio público". (16).

2.- Los Bienes Muebles.- "Ballbe ha defen-
 dido la posibilidad del Dominio Público mue-
 ble, afirmando que la conexión con el interés

público es, si cabe, mayor en los bienes muebles que en los inmuebles, pues si es susceptible de sustitución por otro el inmueble soporte del servicio, no ocurre otro tanto con los numerosos objetos muebles cuyo valor radica intranferiblemente en ellos; el peligro de su alienabilidad y prescriptibilidad ocasionaría un daño muy superior al que se originase por la de los inmuebles". (17)

3.- Otros Bienes.- Frente a un criterio demasiado amplio que no tiene inconveniente en admitir como objeto del Dominio Público, las cosas incorporales no se advierten razones definitivas de tipo práctico que hagan indispensables en estos casos, la utilización del régimen del Dominio Público.

C).- Elemento Teleológico.- Considera Garrido Falla que el criterio para la determinación del Dominio Público es la afectación, pero entendiéndose en un doble sentido: En primer lugar, como un acto mediante el cuál un bien determinado de la administración se incorpora al dominio público; "en segundo lugar, como un acto de gestión del patrimonio privado de la administración mediante al cual dicho bien es destinado a una utilización específica, con consecuencias jurídicas que no tienen su correspondencia en el régimen civil

de la propiedad, pero que no son las de convertir el bien en dependencias del Dominio Público". (18)

Como conclusión considera el maestro que la afectación nos interesa es la que determine la caracterización de un bien como de Dominio Público.

Formas de Afectación: a).- Bienes que por su naturaleza son considerados de Dominio Público arrancando siempre de una declaración legal entendiéndose que dicha declaración produce los efectos de la afectación.

Estos bienes son reconocibles por sus características intrínsecas por lo que no es preciso un acto administrativo concreto de afectación. Por otra parte consideramos que podemos encontrar bienes en que la afectación puede realizarse mediante actos administrativos formales que tengan esa finalidad y también por medio de actuaciones materiales; en este último caso sería el de la expropiación forzosa de un inmueble privado para instalar en él un edificio o servicio público.

Con relación a las modificaciones de afectación que establece dos hipótesis: 1.- Mutaciones Domaniales y; 2.- La Desafectación.

1.- Mutaciones Domaniales.- Entendemos - por ellas, aquellos casos en que un bien perteneciente al Dominio Público es afectado a un fin distinto del que venían sirviendo, pero que justifican su continuación dentro del régimen de la domanialidad. Por lo tanto las características de este concepto son: a) Bienes que se encontraban afectados a un interés público; b) Se produce un cambio de destino para afectar el bien a otro fin también de interés público; y c) No cambio de titularidad del bien.

2.- Desafectación.- Produce efectos jurídicos contrarios a la afectación, es decir, el cese de la domanialidad. Según Garrido - Falla los varios tipos de bienes de Dominio Público dan lugar a distinta modalidad en materia de desafectación: a) "En relación con los bienes cuyo régimen domanial está expresamente configurado por el derecho positivo, la desafectación puede ser la consecuencia de un cambio en el régimen legal". (19) b) Con relación a los bienes de Dominio Público por su naturaleza pueden perder tal carácter por alteraciones introducidas por un particular o por condiciones físicas. c) En cuanto a los bienes destinados a un uso por servicio público considera el maestro que la desafectación de estos bienes según el Código Civil -

Español es: 1.- La desafectación por un acto administrativo formal previo expediente; 2.- Desafectación por la no utilización durante 25 años, para el destino a que el bien estaba afectado.

D).- Régimen Jurídico del Dominio Público.- Considera que las notas que se dan como razgos definitivos del régimen del Dominio Público son: 1.- Incomerciabilidad (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad); 2.- Publicidad posesoria; 3.- Facultad del deslinde; 4.- Facultad de recuperación de oficio; 5.- Potestad sancionadora.

1.- "La incomerciabilidad de los bienes de Dominio Público se resuelve en las tres clásicas notas que la doctrina coincide en postularlos afirmando que tales bienes son: Inalienabilidad, Inembargabilidad e Imprescriptibilidad. Se trata sencillamente de que los bienes de Dominio Público mientras lo sean están fuera del comercio jurídico privado". (20)

2.- Publicidad posesoria.- Entiende por esto que el titular de los bienes de Dominio Público no necesita utilizar el sistema de garantías que supone la inscripción en el registro de la propiedad y que en la posesión -

administrativa puede inferirse de la inclusión de un bien en un catálogo administrativo. Debe tenerse en cuenta de que ésta exclusión de inscripción en el registro de la propiedad no son aplicables a todos los bienes domaniales siendo únicamente los siguientes: En relación con los de Dominio Público estatal, tanto los bienes de uso público como los de servicio público y; en relación con el dominio de las entidades locales sólo los bienes de uso público.

Por otra parte debemos de considerar que los mencionados catálogos administrativos no todos surten efectos jurídicos con respecto a terceros.

3.- Facultad de deslinde.- "El deslinde es una operación que materializa la extensión de una propiedad administrativa y en este sentido es exacto decir que la prejuzga. No obstante, ni la declaración de deslinde ni el hecho material del amojonamiento que por su consecuencia se realice, tiene efectos jurídicos en cuanto al verdadero alcance de la propiedad, la controversia sobre la cual habrá de ser decidida por los Tribunales de Justicia. El verdadero efecto de la aprobación administrativa de un deslinde consiste por tanto, en declarar con carácter definitivo un estado -

posesorio a reserva de lo que resulte del juicio declarativo ordinario de propiedad". (12)

4.- La recuperación de oficio del Dominio Público.- "Nuestra legislación y nuestra jurisprudencia (española) han admitido tradicionalmente que la efectividad del Jus-Possessionis compete a la propia administración en relación con sus bienes y con la misma amplitud que el interdicto de recobrar que pueden utilizar los particulares. Esto supone que el reintegro posesorio de oficio alcanza, desde luego, los bienes patrimoniales; pero se trata de una acción de oficio limitado por el mismo plazo de año y días que pesa sobre el interdicto. Ahora bien, tal limitación temporal ¿tiene a sí mismo virtualidad cuando se trata de la recuperación de bienes de Dominio Público?. Supuesto al carácter imprescriptible de los bienes de Dominio Público, resulta difícil admitir que la posesión de estos bienes por tercero produzca efectos jurídicos. Frente a la titularidad domanial que justifica Ius Possidendi (legitimada de la recuperación de oficio) de la administración no puede oponerse por los usurpadores privados un Ius Possessionis que se consolide por el transcurso del plazo de año y día". (22)

5.- La potestad Sancionadora.- El derecho

le reconoce a la administración una postestad sancionadora para la conservación de los bienes de Dominio Público. Es necesario hacer mención al criterio sustentado por el maestro Garrido Falla en lo referente al Dominio Privado de los bienes del Estado en la Doctrina española.

A falta de un criterio de determinación legal de los bienes patrimoniales según citado maestro son: a) Aquellos bienes que se mantienen en un patrimonio administrativo únicamente y exclusivamente por razón de su rendimiento económico por la garantía que tal inversión económica supone; b) Bienes que las entidades administrativas poseen como instrumentos para el desarrollo de actividades que no obstante su utilidad pública, están sometidas al bloque a las formas del derecho privado. c) Bienes que a pesar de estar afectos a un servicio público se regulan por un régimen jurídico-positivo esencialmente análogo al de la propiedad civil o que a falta de reglas expresas debe entenderse que la titularidad administrativa está suficientemente garantizada por el régimen de la propiedad civil.

Atendiendo a diversos puntos de vista se pueden clasificar como bienes constitutivos del patrimonio administrativo en la forma si-

guiente: 1.- Desde el punto de vista de la naturaleza de los bienes, son aplicables las clasificaciones del Código Civil pues las entidades administrativas pueden poseer tanto bienes muebles como inmuebles; 2.- Desde el punto de vista de su régimen jurídico, bienes patrimoniales afectados y no afectados. 3.- Desde el punto de vista del sujeto titular los bienes patrimoniales pueden ser del Estado, Provincias o Municipios o de Entidades institucionales. "Los principios básicos del régimen jurídico de la propiedad estatal son los siguientes: a) El ministerio de Hacienda es el órgano competente que ostenta la representación de los derechos y propiedades del estado; b) Los diferentes departamentos ministeriales sólo tienen la competencia necesaria para disponer de aquellos inmuebles que hayan sido destinados a servicios a su cargo; c) Cuando un inmueble no sea preciso a los servicios de un departamento ministerial debe devolverse al de Hacienda para que éste lo enajene, conserve o dedique al fin más conveniente; d) No puede entenderse en ningún caso que los bienes adquiridos con fondos consignados en el presupuesto de un departamento ministerial determinado son de su propiedad, sino del Estado; e) La cesión de finca del Estado a corporaciones civiles, a particulares, ha de realizarse siempre por el ministerio de -

Hacienda y si estuviese afectados a servicios de otros departamentos habrán de ser devueltos a aquellos" (23). Pueden adquirirse los bienes patrimoniales por medio de los modos típicos del derecho público y del derecho privado.

En términos generales el régimen jurídico de los bienes patrimoniales de las entidades públicas es el mismo que el Código Civil establece para la propiedad privada.

Legislación Española

Está fundamentalmente contenida en el Capítulo III, Título I del Código Civil (Artículos 338 a 345), que trata de los bienes según las personas a que pertenecen.

El Artículo 338 del Código citado hace una consideración de los bienes en: de Dominio Público y de propiedad privada.

Según el Artículo 339 son bienes de Dominio Público: 1.- Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, -

puertos y puentes construídos por el Estado, las riveras, playas, radas, y otros análogos.

2.- Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas mientras que no se otorgue su concesión.

En este Artículo es donde se encuentra considerada la teoría antes expuesta.

En el siguiente Artículo 340, se encuentran regulados los bienes de propiedad privada en los siguientes términos: "Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas tienen el carácter de propiedad privada".

Atendiendo a los titulares de la propiedad pública el legislador Español establece una clasificación de los bienes de dominio público, pudiendo ser estos de la titularidad del Estado, la Provincia y el Municipio.

1.- Bienes del Estado.- Constituyen estos bienes, todos aquellos que están destinados a servicios públicos de interés nacional, siendo estos: los caminos ordinarios, los ferrocarriles, las líneas aéreas, las aguas -

terrestres, las aguas marítimas, los montes, las minas, las obras de defensa nacional, los edificios públicos, los objetos muebles, el patrimonio nacional.

2.- Bienes de dominio público Provincial.- Estos se dividen en: bienes de uso público - siendo los caminos vecinales y provinciales, las calles, plazas, fuentes y aguas públicos, los paseos y las obras públicas de servicios en general (mercados, lavaderos, balnearios) pagados por los mismos pueblos o provincias. Y bienes patrimoniales que son los demás que las provincias posean.

3.- Bienes de dominio público Municipal.- Los caminos vecinales, las plazas, calles, fuentes, aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicios en general, costeadas por los mismos pueblos.

Sobre el particular cabe destacar que el Código Civil citado emplea la denominación de DOMINIO PUBLICO, tratándose de bienes del Estado; en cambio cuando se refiere a los bienes de los pueblos y de las provincias emplea la de USO PUBLICO.

B).- Teoría y Legislación Argentina.

Para la teoría Argentina se entiende por Domi

nio Público, el conjunto de cosas afectadas - al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administrados y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada.

Se establece una diferencia entre Dominio Público y Dominio del Estado entendiéndose éste como el conjunto de cosas sobre las cuales el Estado ejerce un derecho de propiedad, es decir, aquellas cosas que están en su patrimonio.

Sobre el dominio público ejerce el Estado, - una función de reglamentación del uso y no de propiedad y sobre los bienes de su propiedad (patrimoniales) tiene un verdadero derecho - subjetivo, diferenciándose según la clase de bienes y el servicio público a que se destine. Por no ser los bienes de dominio público propiedad del Estado, no puede constituir derechos reales ni personales que sean contrarios al uso colectivo. Porque pertenecen a la colectividad, son de uso gratuito. Para que - fuere posible constituir derechos sobre esos bienes es necesario desafectarlos del uso público y convertirlos en bienes privados. En cambio sobre los bienes patrimoniales pueden recaer derechos reales o personales y pueden

ser adquiridos por prescripción por parte de los sujetos que los posean.

La doctrina Argentina hace por otra parte una división de los bienes patrimoniales en razón de su aceptación:

1.- "Bienes patrimoniales destinados a un servicio público cuya utilización administrativa lo es en forma inmediata. Por su especial carácter y destino estos bienes NO SON ENAJENABLES, razón por la cual se les confunde a veces con los bienes del dominio público". (3) Ejemplo de ellos tenemos a los puentes, edificios o lugares en los cuales existe un establecimiento nacional.

2.- "Bienes patrimoniales que, aun siendo de utilidad (como todo bien del estado) no son destinados a un servicio público; es decir no son destinados a la utilización inmediata en natura, sino en forma mediata, por consiguiente, al igual que las cosas del patrimonio privado, pueden ser enajenados en todo momento, siempre que la venta o enajenación aporte al patrimonio del Estado una ventaja para la economía general del país". (4)

Afectación de un bien al uso público.- Los tratadistas Argentinos estiman que la afectación o destino al uso público puede tener su

origen en la Ley o bien en el uso mismo. La primera es formal, la segunda es meramente real. Un bien que es ocupado por la autoridad administrativa e incorporado en el dominio público se adquirirá por medio de la prescripción y la justa indemnización.

Características esenciales de los bienes de dominio público:

1.- INALIENABILIDAD.- El propio destino de las cosas públicas impide que sobre estas haya posesión ni tenencia de particulares, que dispondrían de ellas según sus exclusivos intereses. Por tanto se encuentran fuera del comercio ordinario, pero ello no obsta para que puedan ser susceptibles de utilización por medio de la concesión.

De la inalienabilidad nacen consecuencias tales como que las cosas del dominio público no pueden ser objeto de expropiación por el propio poder público, pues no tendría sentido, pero sí cuando esos bienes forman parte del patrimonio de una provincia o de una municipalidad. No pueden ser hipotecadas pues nacería el derecho del acreedor de hacer vender la cosa hipotecada. Y no sólo les exime de la hipoteca sino de cualquier otro derecho real. Otra consecuencia que se deriva de la inalienabilidad es que los bienes que compo-

nen el dominio público no pueden embargarse - ya que no pueden limitarse el uso general y - especial de esa clase de bienes.

2.- IMPRESCRIPTIBILIDAD.- Ya que el transcurso del tiempo de ocupación de la cosa es - causa de atribución del dominio según el derecho privado, para el derecho público no es - admisible en razón de la utilidad pública de la cosa.

Otro razonamiento es que las cosas que no están en el comercio son imprescriptibles ya - que la prescripción adquisitiva se funda en - la presunción de legitimidad del título en - virtud del cual se posee. Los bienes de dominio público por ningún título pueden adquirir se.

Desafectación de las cosas del dominio público. La desafectación trae como consecuencia el cambio de régimen jurídico y su incorporación en el dominio patrimonial ya sea de los particulares o del propio Estado, pero no se considerarán como "Res nullius", pues el Estado se atribuye la propiedad de aquellos bie--nes inmuebles que carezcan de dueño. La desafectación les hace perder a las cosas el ca--rácter de imprescriptibles y de inalienables, pero debe realizarse por medio de un acto de

derecho público y excepcionalmente por razones de hecho.

Legislación Argentina.

En el libro III "De los derechos reales", títulos I "De las cosas consideradas en sí mismas o en relación a los derechos". Capítulo Unico llamado "De las cosas consideradas con relación a las personas" del Código Civil Argentino, se encuentra una muy confusa clasificación de los bienes pues se habla: 1.- De los bienes del Estado. 2.- De los bienes Municipales. 3.- De los bienes de la Iglesia. y 4.- De los bienes de las particulares.

Para los alcances de nuestro estudio, es de importancia únicamente el análisis de los bienes del Estado de los Municipales.

Los bienes del Estado al igual que en la doctrina la legislación Argentina los divide en: bienes públicos del Estado y bienes privados del Estado.

Así el Artículo 2340 del Código Civil citado establece: "Son bienes públicos del Estado general o de los Estados particulares:

1) Los mares adyacentes al territorio de la república, hasta la distancia de una legua -

marina, medida desde la línea de la más baja marea; pero el derecho de policía para objetos concernientes a la seguridad del país y a la observación de las leyes fiscales se entendiende hasta la distancia de 4 leguas marinas, medidas de la misma manera.

2) Los mares interiores, bahías, ensenadas, - puertos y ancladeros.

3) Los ríos y sus cauces y todas las aguas - que corren por sus cauces naturales.

4) Las playas del mar y las playas de los - - ríos navegables en cuanto su uso sea necesario para la navegación entendiéndose por playas de mar, la extensión de tierra que las - olas bañan y desocupan en las más altas ma--- reas, y no en ocasiones extraordinarias de - tempestades.

5) Los lagos navegables por buques de más de 100 toneladas y también sus márgenes.

6) Las islas formadas o que se formen en el - mar territorial o en toda clase de río o en - los lagos navegables.

7) Las calles, plazas, caminos, puentes y cualesquiera otras obras públicas construídas - para utilidad o comodidad común.

Meditando este Artículo podemos ver que la legislación Argentina clasifica en dos categorías a los bienes públicos: a) bienes declarados públicos por voluntad del legislador que van de la fracción 1ra. a la 6a. inclusive, b) los que requieren para su existencia de la voluntad de la administración pública además de la del legislador, Fracción 7a.

Según el Artículo 2342 del Código Civil citado, los bienes privados del Estado son: 1. Todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño. 2. Las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y substancias fósiles no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra. 3. Los bienes vacantes o monstrencos y los de las personas que mueren sin tener herederos, según las disposiciones de este código. 4. Los muros, plazas de guerra, puentes, ferrocarriles y toda construcción hecha por el Estado o por los Estados y todos los bienes adquiridos por el Estado o por cualquier título. 5. Las embarcaciones que diesen en las costas de los mares o ríos de la república, sus fragmentos y los objetos de su cargamento, siendo de enemigos o de corsarios.

El Estado tiene sobre sus bienes privados un verdadero derecho de propiedad. Puede enajenarlos, si bien observando ciertas formas y condiciones, prescritas en diversas leyes de carácter administrativo.

Bienes Municipales. El territorio argentino se encuentra dividido en provincias y éstas a su vez en municipios. La capital federal tiene también un gobierno municipal. Buenos Aires es distrito federal por virtud de la ley 1029 del año de 1880 y su legislatura es el mismo congreso nacional (art. 67 inciso 27 - Constitución Nacional) y así como la legislatura de cada provincia ha sancionado una ley orgánica de municipalidades, así también el congreso nacional ha sancionado la la ley orgánica de la Capital federal.

El gobierno municipal para cumplir con sus fines necesita de recursos y poseer bienes. El artículo 33 inciso 3ro. reconoce al municipio como una persona jurídica, base indispensable para que puedan ser titular de bienes patrimoniales.

El artículo 2344 del Código citado refiriéndose a los bienes que les pertenecen establece: son bienes municipales los que el Estado o los Estados has puesto bajo el dominio de las municipalidades.

"Los bienes municipales, lo mismo que los de la nación y los de las provincias, son de dos clases: públicos y privados. a) Los bienes públicos municipales son aquellos que el - - municipio ha destinado al uso y goce de todos sus habitantes, ejemplo de ello, plazas p^ubli^lcas, edificios municipales, etc. etc. Mien--tras dure su uso, estos bienes serán inembar--gables, inalienables o imprescriptibles. - - b) Los bienes privados municipales son todos los demás que los municipios poseen y que no están destinados al uso y goce de todos sus - habitantes. "Es a esta clase de bienes que - puede aplicarse, no obstante las terminacio--nes generales de ella, la segunda parte del - artículo 2344 que establece: Son enagenables el modo y forma que las leyes especiales lo - prescriban. Estos bienes son además prescrip--tibles y embargables (art. 3951) salvo excep--ción expresa de la ley" (5).

C).- Doctrina y Legislación Francesa.

Doctrina.- Es menester hacer una breve exposi--ción de las principales teorías francesas - - acerca del dominio público de los bienes, en--tre las que destacan las de: a) Duguit, b) - Jéze, c) Berthelemy y d) Hauriou.

a) Teoría de Duguit. Para este autor no existe una exacta distinción entre el dominio público y el dominio privado porque se responde a la distinción de actividades que son erigidas o no en servicios públicos. Añade que también no se ha llegado a una delimitación satisfactoria de la "Dominicalidad" por dos razones: Primero.- Existe una influencia poderosa de la concepción civilista del derecho de propiedad en virtud de la cual se ha pensado que todo el problema estriba en saber sobre qué bienes del Estado éste ejerce un derecho de propiedad igual al de propiedad privada y sobre cuales bienes ese derecho de propiedad tenía ciertas modificaciones.

A este respecto el autor señala que todos los bienes del dominio público del Estado están sujetos a reglas especiales que se fundan en nociones completamente distintas de las que sirven de base a la propiedad privada.

En segundo lugar, se ha establecido una distinción tajante de dominio público y dominio privado, haciendo entrar por fuerza en esas únicas dos categorías a los bienes dominicales.

Para Duguit en el dominio público entran todas las cosas, muebles o inmuebles que son

empleados, bajo una forma u otra para el funcionamiento de un servicio público. El fundamento de la dominicalidad pública es la idea de afectación a un servicio público.

Pero las leyes que le son aplicables a las cosas muebles e inmuebles de dominio público, son distintas a las que son de propiedad privada. Además dentro de ellas las de dominio público no son idénticas ya que varían según la naturaleza de las cosas, su destino y según los servicios a los cuales están afectados. Pero la distinción más importante entre las cosas del dominio público es que la afectación de la cosa a un servicio público, puede ser como objeto del servicio o como medio para el mismo. Y de aquí parte para establecer 6 categorías de bienes del dominio público.

Primera categoría. Comprende todas las cosas que están afectadas al libre uso del público, como son las playas de mar, los ríos navegables, etc. etc. Según este autor las cosas son objeto de servicios públicos ya que el Estado interviene en su conservación para que puedan servir continuamente al uso público, por tanto no están afectadas a un servicio público sino al objeto de este.

Segunda categoría. Comprende a los ferrocarriles. Estos no están afectados al uso común sino directamente a un servicio público, ya que son un instrumento, un medio. El Estado interviene para mantener y proteger la - - afectación y no al uso público ya que son un medio para el funcionamiento del servicio público de transporte común.

Tercera categoría. Comprende las obras militares, los fuertes, las fortificaciones, los muros y focos de una plaza fuerte. También - estas, según Duguit son dependencias afectadas, como instrumentos, a un servicio público.

Cuarta categoría. En ella comprende a los bosques. Asegura que son objeto de un servicio público y no instrumentos del mismo público. El régimen jurídico aplicable a las categorías anteriores les es inaplicable a los bosques así como el que se aplica a las propiedades privadas.

Quinta categoría. Comprende a los inmuebles donde están instalados los servicios públicos. Estos bienes inmuebles están afectados como instrumentos a un servicio público y sus traídos al régimen jurídico de la propiedad privada. El dominio público no está acentua-

do como en las categorías anteriores ya que es necesario que haya habido una afectación expresa.

Sexta categoría. En ésta entran los bienes muebles que se encuentran afectados, como objeto, a un servicio público. Es decir, aquellos que han sido especialmente creados para un servicio público. Al igual comprende a aquellos que están afectados como medio al funcionamiento de un servicio público.

Según Duguit, todas estas distinciones imposibilitan la creación de una teoría general del dominio público, limitándose el estudio únicamente al régimen bajo el cual se encuentran situadas cada una de las categorías mencionadas.

b) Teoría de Jéze. La idea de servicio público, según este autor, es la que sirve para la clasificación de las dependencias del dominio público y dependencias del dominio privado. No puede haber dependencia del dominio público si la cosa no está afectada a un servicio público.

Según Jéze, los bienes del dominio público tienen las siguientes categorías: 1. pertenecen a la administración pública. 2. están afectados directamente a un servicio público.

3. el servicio público al cual la cosa está -
afectada debe ser un servicio esencial. 4. la
cosa debe tener una función principal en el -
servicio público.

De acuerdo con esta teoría los muebles no for-
man parte del dominio público.

"Según Jéze este criterio dá satisfacción al
buen funcionamiento de los servicios públi-
cos. No presenta una nómima NE-VARIETUR de -
las dependencias del dominio público, por - -
cuanto, cuando un servicio llega a ser esen-
cial, las cosas que le están directamente - -
afectadas y juegan en el mismo una función -
principal, se transforman en bienes del domi-
nio público" (6)

Por el contrario, cuando una necesidad públi-
ca deja de ser satisfecha por un servicio pú-
blico, dejan de ser de dominio público las -
cosas que le están afectadas directamente.

c) Teoría de Berthélemy. Según éste autor la
dominicalidad pública requiere de tres condi-
ciones: a) la cosa debe ser no susceptible de
propiedad privada por su naturaleza. b) la -
cosa debe ser una porción del territorio. - -
c) la cosa debe estar afectada a un uso públi-
co y no solamente a un servicio público.

Este criterio excluye al igual que la teoría de Jéze a los bienes muebles del dominio público.

Añade que es la naturaleza de la cosa la que les sitúa en el uso público y que esta naturaleza puede ser originaria como un río, o adquirida por su destino por ejemplo una calle.

"En opinión de este jurista se trata de determinar que partes del dominio público son los suficientemente diferentes de los bienes que componen los patrimonios particulares para que sea necesario una reglamentación especial.

No sería lógico extender a los caminos, a las playas, las reglas ordinarias de la propiedad y los servicios inmobiliarios". (7)

Como consecuencia jurídica del principio que es el fundamento de ésta teoría: el dominio público es insusceptible de propiedad privada, Berthélemy afirma categóricamente que la administración en caso alguno es propietaria, y que esa ausencia de todo derecho de propiedad puede explicar la inalienabilidad del dominio público.

Este criterio de Berthélemy está de acuerdo con la jurisprudencia francesa porque autori-

za al concesionario o permisionario y al mero tenedor de una parcela dominical pública a - intentar las acciones posesorias.

d) Teoría de Hauriou.- En esta teoría las dependencias del dominio público son propiedades administrativas, según opinión corroboradas por los hechos administrativos y la jurisprudencia francesa.

"La dominicalidad pública nos dice, es esencialmente una forma de propiedad administrativa inalienable e imprescriptible. Las dependencias del dominio público son propiedades administrativas afectadas formalmente a la utilidad pública, sea al uso directo del público, sea al uso de un servicio público, y que por causa de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidos por las reglas penales de las comunicaciones". (8)

Esta definición está formada por dos elementos esenciales: 1. la propiedad administrativa y 2. la afectación a la utilidad pública.

Con relación al primer elemento afirma que - "las dependencias del dominio público no son y no pueden ser objeto de propiedad por los particulares, desde el mismo momento en que son afectados a la dominicalidad pública".

No obstante, afirma, esas dependencias pueden ser objeto de propiedad subjetiva por las administraciones públicas, a cuyos servicios - son afectados y no admite que existe una sola masa objetiva de cosas RES-NULLIUS afectados a los servicios públicos.

Para demostrar esa propiedad administrativa - expone dos argumentos: "No hay dependencia - del dominio público que una vez desafectada, no pueda ser válidamente enajenada por la administración y por consiguiente, no pueda ser objeto de propiedad, y es difícil demostrar - que la desafectación tenga la virtud de crear esta cualidad de objeto de propiedad, si ello no hubiese preexistido; por otra parte, el - principio de la inalienabilidad del dominio - público no llevaría ese nombre significativo si no se tratase de cosas que podrían ser enajenadas si una prohibición legal no se opusie se. Otro argumento que corrobora su teoría - es el siguiente: "La administración tiene el derecho de ejercer la acción reivindicatoria para recuperar las dependencias del dominio - público cuya posesión hubiese perdido; ahora bien, esta acción, sólo pertenece al propietario y, por consiguiente, es imprescriptible - como la dependencia del dominio público.

Las decisiones jurisprudenciales concuerdan -

con esta afirmación.

En cuanto a la afectación a la utilidad pública, segundo elemento esencial de su definición, considera que es constitutivo de la base de la dominicalidad pública, sea el uso directo del público, sea el uso de un servicio público.

Afirma que el dominio público se apoya en la idea de la afectación administrativa de los bienes a la utilidad pública.

Expresa Hauriou que las consecuencias de la dominicalidad pública como la inalienabilidad o la imprescriptibilidad en vez de ser dictados por la naturaleza misma de las cosas son figuras de instituciones netamente jurídicas sancionadas por la necesidad de la afectación de las cosas o la utilidad pública.

En relación a la afectación Hauriou formula una original observación. "Las cuestiones jurídicas atenuantes a las dependencias del dominio público no se plantean a propósito de los bienes tomados en masa, sino en lo concerniente a ciertas extensiones muy limitadas, y, generalmente, a propósito de unos metros cuadrados. Si por ejemplo, añade, la dominicalidad pública de las playas del mar y de los ríos parece fundada sobre la afectación

administrativa más que sobre su destino natural, es por que no se considera el conjunto - de las playas o de los ríos, sino, por el contrario, una cierta superficie de terreno tomado en la playa del mar o de los ríos. Es desde este punto de vista de las pequeñas superficies que han sido establecidas las reglas - actuales de la dominicalidad pública, por - - ejemplo, la regla de la inalienabilidad." (9)

Concluye diciendo que si son declaradas ina-- lienables las dependencias del dominio públi-- co, no es para obstaculizar las enajenaciones en masa sino para hacer difíciles las enajena-- ciones particulares.

Legislación.

Pasaremos ahora a realizar un bosquejo de enu-- meración de las principales dependencias del dominio público contenidas no tan sólo en los textos del Código Civil; sino también en el - hecho de la afectación formal de la dependen-- cia a la utilidad pública.

Las principales dependencias del dominio pú-- blico las podemos subdividir en 1.- Dominio público del Estado. 2.- Dominio público De-- partamental. 3.- Dominio público Comunal. - 4.- Dominio público Colonial.

1.- Dominio público del Estado puede ser subdividido de la manera siguiente: a) dominio marítimo y de navegación (riveras, ríos, canales); b) vías terrestres de comunicación - - (rutas y caminos del ferrocarril). c) edificios y terrenos afectos a un servicio público (dominio militar y monumental y objetos muebles).

A estos tres grupos de dependencias del dominio, les corresponden reglas de derecho diferentes en las materias de afectación y delimitación.

2.- El dominio público Departamental no comprende dependencias artificiales y por eso no es muy amplio, se puede subdividir del siguiente modo: a) rutas departamentales y los caminos de ferrocarril departamentales y b) los edificios afectos (palacio de justicia, prisiones, asilo de ancianos, correos, etc.) a una actividad de interés general.

3.- El dominio público Comunal al igual que el departamental no comprende dependencias artificiales. Por eso sólo se le puede clasificar de este modo:

a) Caminos y vías de comunicación, como caminos vecinales (ya construídos) que pueden ser de cuatro categorías: - -

1. Caminos de gran comunicación. - -
2. Caminos de interés común. 3. Cami-
nos ordinarios y 4. Caminos rurales.

b) Edificios afectos al servicio público: iglesias, cementerios, alcaldías, casa de la escuela, plaza del mercado, etc. Además en las villas pequeñas pueden - citarse los liceos, colegios, hospi--- cios, hospitales, museos, bibliotecas, puestos de policía y todos aquellos - bienes destinados a la satisfacción de necesidades colectivas.

4.- El dominio público Colonial que en Fran-- cia fue instaurado por las Ordenanzas del 26 de Enero y 17 de Agosto de 1825 respectivamen- te que concedían a las Colonias ciertas pro- piedades domaniales del Estado, como fortifi- caciones, edificios militares, etc; pero es - de hacerse notar que en las Colonias nuevas - el Estado se ha reservado para sí todo el do- minio público. (vrg: Madagascar; Decreto del 26 de septiembre de 1902).

D).- Teoría y Legislación Italiana.

La legislación Italiana establece una clasifi- cación tripartita de los bienes de la adminis- tración divididas en: a) bienes domaniales o públicos (beni demaniali o publici); b) bie-

nes patrimoniales indisponibles (peni patrimoniali indisponibili); c) bienes patrimoniales disponibles o rentísticos (beni patrimoniali disponibili o redditizi). Los primeros son denominados también bienes de uso público.

Estos bienes constituyen el objeto de los servicios administrativos o bien sirven directa o indirectamente al cumplimiento de los mismos y se diferencian en el modo diverso en que son reguladas las relaciones jurídicas en que intervienen cada una de estas tres categorías.

El principal problema, dice D'alessio, radica en diferenciar los bienes patrimoniales indisponibles de los bienes de uso público o domaniales. Juzga que el elemento diferencial entre las cosas públicas y las cosas privadas no pueden encontrarse en el carácter del sujeto a quién las cosas pertenecen. Por el contrario, el criterio distintivo, debe ser encontrado en el objeto. Así la cosa será privada cuanto satisfaga finalidades puramente privadas; y pública cuando tienda a satisfacer finalidades de naturaleza pública. Entendiéndose por finalidad pública aquella que entra en la finalidad de la administración pública o sea, aquella que la administración asume como objeto de su propia actividad; y

finalidad privada aquella que no comprende - esos fines. El concepto de finalidad pública o privada, no puede establecerse in abstracto, por el contrario es un concepto concreto, positivo, contingente, y que de hecho sólo puede ser resuelto con el estudio del derecho - positivo con referencia a un determinado ordenamiento y a un determinado momento histórico. Sin embargo, es necesario un ulterior - requisito según D'alessio, para que las cosas que sirven a la satisfacción de una finalidad pública puedan revestir tal carácter consistente en el hecho de que deben servir de manera directa e inmediata.

Siguiendo a Guicciardi diremos que un bien - para ser clasificado como público dentro del sistema Italiano, debe reunir los siguientes requisitos: 1.- Debe ser inmueble; 2.- Debe pertenecer a un ente público territorial; - - 3.- Debe ser indispensable para la satisfacción de la función del ente al cuál pertenece y a la que ha sido destinada.

Al primer requisito, el derecho positivo Italiano, le dá un gran valor, y considera que - los bienes domaniales, aún aquellos cuya domanialidad es discutida, son todos los inmuebles. Dentro de esta construcción están comprendidos además de los bienes inmuebles por

su naturaleza o por su destino las servidumbres públicas.

En relación con el segundo requisito, la ley habla de bienes domaniales refiriéndose a una persona jurídico-pública de base territorial, esto es, a una persona que tenga el ejercicio del poder de coerción sobre los mismos que es conatural en el régimen jurídico de la "domanialidad". El propio Gucciardi considera que los bienes domaniales son susceptibles de propiedad privada; y afirma que es un error en cuanto ese requisito es referido a lo físico del bien, porque ninguno presenta ese carácter de un modo absoluto y es un error y un pleonasma si se lo entiende como consecuencia del destino del bien que no se refiere a una cualidad del mismo, sino a una condición del sujeto (10).

El tercer requisito especifica que caracteriza a los bienes públicos, y que junto a los dos anteriores, establece el concepto jurídico de la "domanialidad" consiste en que la cosa debe ser indispensable para satisfacer la función del ente al cual pertenece de manera que, desapareciendo el bien, cesa la posibilidad del ejercicio de esa función pero dicha función debe ser exclusiva del ente público. En resumen la conclusión de bien doma

nial consiste en el hecho de que el bien sirve a una función exclusiva de la entidad pública.

Para el profesor de la Universidad de Nápoles, Presutti, el destino al uso público, - no al servicio público, es el carácter específico de los bienes domaniales o públicos.

"La distinción entre los bienes afectos al uso público y los afectados a un servicio público es menos fácil cuando se trata de bienes pertenecientes al funcionamiento de un servicio público, que los particulares pueden usar "uti singuli" en cambio, cuando los particulares no pueden usar del bien uti singuli y es necesaria una actividad administrativa de los agentes públicos, se estará en presencia de bienes denominados patrimoniales indisponibles. Dentro de esta categoría encierra Presutti no solamente a los bienes destinados a los servicios públicos, que los particulares usufructúan "uti universi", por ejemplo - los edificios destinados a oficinas públicas, sino también aquellos destinados a servicios que los particulares pueden usufructuar "uti singuli" como por ejemplo, los edificios de - telégrafos, correos, ferrocarriles" (11).

Para Presutti, los bienes muebles, por su

propia naturaleza necesitan de una actividad administrativa para que puedan ser usados por los particulares uti singuli. Por eso mismo, no son bienes domaniales o públicos las cosas que se encuentran en las bibliotecas, museos, etc. Los bienes muebles no pueden tener la condición jurídica de domaniales o públicos. "Solo los bienes inmuebles pueden ser domaniales."

Administrativamente, la República está dividida en regiones, provincias y ayuntamientos; siendo éstos órganos los titulares de la propiedad pública. Las Regiones son 19; las Provincias 91 y las rige un Prefecto o Gobernador Civil; los ayuntamientos son 7,851 y al frente de cada uno hay un alcalde. Hasta ahora, resultan constituidas como Regiones tan solo las de Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto y Valle de Acosta, todas ellas con especiales autonomías, para disponer de los bienes domaniales o públicos; tomando como norma fundamental el artículo 42 de la Constitución de la República Italiana, que entró en vigor el 1° de enero de 1948 y que dice ... la propiedad es pública o privada. Los bienes económicos pertenecen al Estado, entidades o a privados.

Se reconoce la propiedad privada y la ga-

rantiza la ley que determina el modo de adquirir, de disfrutarla, y sus límites conocidos a todos.

La propiedad puede ser, en los casos que prevee la ley, y mediante indemnización, expropiada por motivos de interés público.

La ley establece las normas y los límites de la sucesión legítima y testamentaria y los derechos sucesorios que corresponden al Estado.

Por lo que se refiere a los "beni domaniales o publici" de las Regiones el Código Civil, los define como todos aquellos bienes encaminados al uso público, como: las carreteras, ferrocarriles, líneas aéreas, minas, montes, aguas marítimas, aguas terrestres, edificios públicos, murallas, fortalezas, etc.

Los bienes públicos que pertenecen a las Provincias los subdivide la legislación Italiana en: bienes de uso público, y bienes patrimoniales; encontrando dentro de las primeras a los caminos vecinales, las calles, las fuentes, paseos, mercados, plazas, balnearios, etc. y dentro de los segundos, todos los demás bienes que posean dichas provincias siempre que estén a salvo de lo que dispongan las

leyes especiales.

Por último son bienes públicos del Ayuntamiento, las vías públicas, (avenidas, calles, jardines), los ferrocarriles exclusivos del Ayuntamiento, los mataderos, y mercados, los cementerios, los edificios afectados a un servicio público, o de interés social: museos, bibliotecas, monumentos, escuelas, iglesias, hospitales, etc.

E).- Estados Unidos de Norteamérica.

El poder constitucional de los Estados Unidos que adquiere tierras para su propio uso, por el ejercicio del poder de dominio y de la autoridad política que se ejerce sobre dichas tierras, se considera ligado con cada aspecto de la vida social y económica de los habitantes. El significado preciso de dominio público es diferente en cada cultura y varía según las costumbres, tradiciones y relaciones sociales; así para los habitantes de éste país las tierras públicas "PUBLIC LANDS" son tierras pertenecientes al gobierno, especialmente las que están a la venta, para concesión o para cualquier otro procedimiento de disposición, siempre que se cumplan las condiciones prescritas por la ley.

Haremos un poco de historia sobre la te--

nencia de la tierra pública, por los indios y en la época colonial para llegar a la creación del dominio público y a la discusión por períodos de la venta de su "public land".

En los Estados Unidos la tenencia más antigua de las tierras era la del indio Norteamericano. Esta tenencia dependió muy considerablemente del hecho de que los indios fueron nómadas o que se hubiese establecido en un lugar fijo. En general puede decirse que su tenencia fue más bien posesoria que basada en la propiedad. Los indios no habían desarrollado el derecho que regulara la venta de la tierra hasta que entraron en contacto con la raza blanca. Al realizar tratados con los blancos, los indios mismos pensaron que les estaban dando los privilegios que ellos tenían, más bien que darles derechos exclusivos sobre la tierra. En el caso de tierras del dominio público el gobierno insistió en que los derechos de los indios sobre las tierras debían extinguirse por medio de tratados antes de que la tierra pudiese ser deslindada o puesta a la venta. Hasta 1887 las tierras de los indios eran generalmente poseídas por la tribu, pero por la ley de Repartimiento General de ese año; una nueva política fue inaugurada consistente en dar "títulos a los particulares" y quedar un tanto por ciento para -

"tierras de uso común". En esa época el indio americano tenía 130 millones de acres, - acaso todas las tierras improductivas y de desierto.

Antes de pasar a precisar la tenencia de la tierra pública, en los tiempos coloniales, es conveniente hacer un paréntesis sobre lo que hoy en día es conocido como "HOMESTEAD" (solar público) y que proviene desde el Acta de Homestead de 1869, conforme a la cual todo ciudadano de los Estados Unidos nativo o naturalizado que hubiese alcanzado la edad de 21 años fuese cabeza de familia, tenía el derecho de reclamar un cuarto de sección (160 - - acres) de cualquier tierra pública, ya deslindada o que de cualquier otra manera no fuese apropiada; con la única condición que marcaba éste obsequio del gobierno al colono; de que este hubiese residido en la tierra y hubiese hecho algo por ella para mejorarla.

Este Homestead está absolutamente exento de remate siendo el objeto de ésta disposición hasta la fecha el de la de proteger los intereses de su mujer y niños, debiéndose consignar en el contrato de matrimonio una promesa de sostenimiento de éstos solares teniendo preferencia sobre cualquier otro convenio que el marido o el padre celebren. El límite va-

lor de los Homestead, así exceptuados dife-
rían en varios Estados.

A excepción hecha de la primitiva época de los indios, la tenencia de las tierras se refiere principalmente a Inglaterra. En el período Colonial las mejores propiedades fueron las de la Corona y las obtenidas en América. Grandes concesiones de tierra en la Nueva Inglaterra fueron dadas a las Compañías Comerciales por la Corona y éstas Compañías a su vez daban concesiones a grupos de colonos y ocasionalmente a individuos. En esta forma la tierra fue colonizada compactamente en comunidades de pueblos y algunas tierras fueron separadas para la iglesia, la escuela y otros propósitos comunales. En el resto del país - el sistema de colonización en propiedad fue más general.

En la venta de tierras a los colonos, los concesionarios transferían mayores porciones de tierras que las que se daban en la Nueva Inglaterra. Especialmente esto ocurrió en el Sur donde era más provechoso cultivar grandes extensiones. Cuando la soberanía Británica terminó, por el tratado de 1783 las tierras que pertenecían a la Corona pasaron a poder de los Estados, a los cuales más bien que al gobierno federal, el más alto derecho de domi

nio eminente les fue conferido.

Creación del Dominio Público: Por causas de los conflictos emanados por reclamaciones que hacían los Nuevos Estados sugirieron algunos de éstos, que todas las tierras materia - de los conflictos fueran cedidas a la confederación.

"Esto marcó el principio del dominio público y fue un factor importante para mantener a los Estados Unidos en la primera parte de la vida de la nación. Posteriormente, por compra, cesión o anexión este dominio público original fue acrecentado hasta que alcanzó - descontadas las reclamaciones privadas anteriores en un agregado total de cerca de - - - 2,186,862 millas cuadradas o sea 1.309.519,680 acres los cuáles en un tiempo u otro fueron - parte de dominio público" (12)

Venta de bienes del dominio público: Es necesario para poder discutir la venta de los bienes de dominio público dividirla por períodos: Primero, de 1785 a 1800 fueron las ventas en muy grande escala debido a que la guerra de Independencia acababa de acontecer y - el gobierno federal se encontraba en la necesidad de recabar fondos. El segundo período, de los años de 1800 a 1820 en que se facilitó la venta de bienes por medio de crédito. Ter

cero, de 1820 a 1841 en que se hicieron las -
ventas al contado debido a la mala experien--
cia que les dejó el período anterior. Cuarto,
de 1841 a 1891 en que la ley de pre-emption -
legalizó los intereses de los invasores del -
dominio público. Quinto, de 1841 a 1871, pe-
ríodo en que hubo grandes conceciones de tie-
rra. Sexto, de 1862 a 1932 en que imperó la
Ley de Homestead y el final del dominio públi-
co. Séptimo, de 1880 a 1940, reforma, conser-
vación y reconstrucción de tierras.

Hoy en día las tierras públicas le perte-
necen a los Estados Unidos tanto en un carác-
ter de propiedad, como de política, tanto las
que vinieron a ser posesión en el tiempo que
la constitución fue adoptada, como aquellas -
que más tarde fueron obtenidas por diversas -
anexiones de territorio de los Estados Uni---
dos. Como propiedad federal están sujetas al
mismo control y reglamentación, con derecho -
a ser arrendadas o enajenadas por los Estados
Unidos, derechos que son comparables al del -
dueño privado de inmuebles. Además, siendo -
propiedad federal, están exentas de control -
por parte de los Estados, sea por el ejerci--
cio de sus facultades impositivas (impuestos)
u otras, pero dichas áreas no están exentas -
del ejercicio de la jurisdicción política de
los Estados o en las cuáles estén situadas.

"En el juicio de Utah POWER AND LIGHT CO. VS. UNITED STATES (se consideró cuidadosamente la extensión en la cual el poder del Congreso podría legislar respecto al uso de las tierras públicas de los Estados Unidos y la doctrina general relacionada con ese punto en ese caso" (13).

Sin aseverarlo parece ser que el poder público tiene la facultad de restringir hasta cierto grado la enajenación de las tierras públicas cuando éstas hayan sido dadas por el gobierno.

Ejemplo de ello lo tenemos en el caso de RUDDY VS. RUSSI en que se sostuvo que no solamente la exención de la responsabilidad de las tierras de colonización para responder de cualquier deuda contraída antes de la emisión de la patente, se extendía a deudas contraídas por un colonizador después de obtener el recibo final y el certificado pero antes de que la patente fuera verdaderamente emitida; sino también que las tierras no pudieran ser vendidas en ejecución de una sentencia resuelta después de que la patente hubiera sido emitida por deudas contraídas antes de ese tiempo, pero después de haber obtenido el recibo final y el certificado.

La propiedad pública de los Estados Unidos se encuentra regulada por la cláusula 2a. del Artículo IV Sección 3a. de su constitución que dice..."El congreso queda facultado para disponer del territorio u otras propiedades pertenecientes a los Estados Unidos y dictar para ellos las normas y reglamentaciones necesarias, ninguna disposición de esta Constitución se interpretará en un sentido que pueda perjudicar las reclamaciones de los Estados Unidos a las de un Estado en particular".

"La constitución no es explícita en cuanto los métodos de disponer la propiedad de los Estados Unidos. Se ha opinado que disponer no requiere decir dar o arrendar y que el congreso no tiene el poder para dar o autorizar arrendamientos de tierras de los Estados Unidos. Bajo este aspecto la Suprema Corte ha sostenido los arrendamientos, diciendo que el poder de disponer se debe dejar a la discreción del Congreso. (Estados Unidos vs. Gratiot 14 PET 526, 1840). Cien años más tarde de este poder para disponer de la propiedad pública del que fue concedido para la generación y venta de electricidad por la TENNESSEE VALLEY AUTHORITY. Habiendo opinado la corte de la siguiente manera: La energía eléctrica es potencia de que se puede disponer por la

construcción de una presa en el ejercicio de los poderes constitucionales, es propiedad - que Estados Unidos pueden dar en posesión. A tal efecto se puede establecer los equipos - necesarios para generar dicha energía, cons-- truir líneas de transmisión y celebrar contra-- tos con compañías privadas para el intercam-- bio de energía eléctrica. (14).

Podemos concluir que esta cláusula facul-- ta al Congreso para crear y cuidar parques - nacionales y bosques públicos, para realizar el mejoramiento de las tierras públicas, para realizar proyectos hidroeléctricos y princi-- palmente para controlar la propiedad pública para el uso del pueblo.

Principios generales que podemos extraer de nuestro anterior estudio sobre diversas - doctrinas y legislaciones en el campo del - Derecho Comparado.

- 1.- La división de los bienes en relación a su titularidad: Comunes, Nullius, Públicos y Privados.
- 2.- La diferencia que realiza la doctrina española entre bienes de propiedad p^ublica y bienes de propiedad privada, apoyada en que las primeras son de - utilidad pública y que sean propiedad

de un sujeto de la administración pública.

- 3.- Las características de los bienes de dominio público son: a) Inalienables; b) Imprescriptibles; c) Inembargables; d) No son hipotecables.
- 4.- Son susceptibles jurídicamente de derechos reales en favor de terceros - siempre que sean compatibles con el - cumplimiento del fin público, a que - se hallen destinados.
- 5.- Se origina el dominio público de un bien por tres modos: a) Por la propia naturaleza de la cosa; b) Por destino de la cosa a un fin de utilidad pública y c) Por la costumbre.
- 6.- Los modos de cesación de dominio público sobre bienes pueden ser: a) Si el origen es el destino de la cosa - como fin de utilidad pública, cesará la propiedad pública cuando termine - ese destino. b) Si la utilidad pública de una cosa es por su propia naturaleza, cesa dicha propiedad por su - desnaturalización ya sea por un hecho natural o por la intervención humana. c) Por abandono voluntario de la cosa

por parte de la autoridad administrativa por un tiempo determinado. - -
d) Por destrucción definitiva e irreparable.

- 7.- Dominio público.- Conjunto de cosas - afectadas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administradores y que no son por tanto susceptibles de apropiación privada.
- 8.- Origen del Dominio Público: a) En la y b) En el uso mismo de la cosa.
- 9.- Características esenciales de los bienes de dominio público: a) Inalienabilidad; b) Imprescriptibilidad; - c) No son hipotecables.
- 10.- Desafectación de las cosas del dominio público: a) Por medio de un acto de derecho público y b) Excepcionalmente por razones de hecho.
- 11.- Consecuencias de la desafectación: - a) Cambio de régimen jurídico; b) Incorporación en el dominio particular del Estado o de los particulares; - c) Pérdida de la imprescriptibilidad

y de la inalienabilidad.

- 12.- Todos los bienes del dominio público están sujetos a reglas de derecho especiales que se fundan en nociones - completamente distintas a las que sirven de base a la propiedad privada.
- 13.- El bien del dominio público no es susceptible de propiedad privada.
- 14.- Las dependencias del dominio público son propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública; sea el uso directo del público, sea el uso de un servicio público.
- 15.- Un bien para ser clasificado como de dominio público debe reunir los siguientes requisitos: 1) Debe ser inmueble, 2) Debe pertenecer a un ente público territorial, 3) Debe ser indispensable para la satisfacción de la función del ente al cuál pertenece y a la que ha sido destinado.

Principios generales que son aceptados en todas las doctrinas enunciadas.

- 1.- La distinción de bienes de dominio -

público y bienes de dominio privado apoyada - en que las primeras son de utilidad pública - y como titulares aparece la administración - pública.

2.- Los caracteres de los bienes de dominio público son: a) Inalienabilidad y b) Imprescriptibilidad.

3.- El dominio público se origina: a) Por la ley y b) Por el uso mismo de la cosa.

4.- Desafectación de la cosa pública: - - a) Por medio de un acto de derecho público y b) Excepcionalmente por razones de hecho.

5.- Todos los bienes del dominio público están sujetos a una legislación especial.

6.- El bien público no es susceptible de apropiación privada.

7.- Las dependencias del dominio público son propiedades administrativas afectada a la utilidad pública, sea al uso directo del público, sea al uso del servicio público.

Principios generales que son aceptados en la legislación extranjera enunciada: 1.- La división de bienes de dominio público, bienes de dominio privado del Estado y bienes de propiedad de particulares.

2.- Es aceptada la consideración de que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. 3.- Pueden ser susceptibles de utilización y tenencia por parte de terceros por medio de la concesión o permiso. 4.- Los bienes de dominio público se pueden dividir en: a) del Estado; b) de la provincia o departamento y c) del municipio. - - 5.- Las dependencias de dominio público no son susceptibles de propiedad privada a menos que sean desafectados. 6.- La desafectación del bien se logra: a) Por medio de un acto de derecho público y b) Excepcionalmente por razones de hecho.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I

- 1.- Derecho Administrativo. Carlos García Oviedo. Volumen II, pág. 137, 4a Edición. Madrid - - 1953.
- 2.- Derecho Administrativo. Carlos García Oviedo. Volumen II, pág. 140, 4a Edición. Madrid - - 1953.
- 3.- Derecho Administrativo. Rafael Bielsa. Tomo III, pág. 460, 6a Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, 1954.
- 4.- Derecho Administrativo. Rafael Bielsa. Tomo III, pág. 463, 6a Edición. Editorial La Ley. Buenos Aires, 1964.
- 5.- Tratado de Derecho Civil Argentino. Raymundo M. Salvat. Tomo II, pág. 112-113, 10a Edición. Buenos Aires, 1954.
- 6.- Derecho Administrativo. Villegas Basavilbaso. Tomo IV, pág. 32, 1a Edición. Buenos Aires, 1952.
- 7.- Derecho Administrativo. Villegas Basavilbaso. Tomo IV, pág. 34, 1a Edición. Buenos Aires. 1952.

- 8.- Derecho Administrativo. Villegas Basavilbasso. Tomo IV, pág. 36, 1a Edición. Buenos Aires, 1952.
- 9.- Derecho Administrativo. Villegas Basavilbasso. Tomo IV, pág. 39-40, 1a Edición. Buenos Aires, 1952.
- 10.- Il Demanio. E. Gucciardi. Padova, 1934. Pág. 29-30.
- 11.- Derecho Administrativo. Villegas Basavilbasso. Tomo IV, pág. 59, 1a Edición. Buenos Aires, 1952.
- 12.- Régimen Jurídico de los Bienes del Depto. del D.F. Tesis Profesional, pág. 34. México, - - 1956.
- 13.- Régimen Jurídico de los Bienes del Depto. del D.F. Tesis Profesional, pág. 35. México, - 1956.
- 14.- Régimen Jurídico de los Bienes del Depto. del D.F. Tesis Profesional, pág. 36. México 1956.
- 15.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 391, 2a Edición. Madrid. 1962.
- 16.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando - Garrido Falla, Volumen II, pág. 401, 2a Edición. Madrid, 1962.

- 17.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 403, 2a Edición. Madrid. 1962.
- 18.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 405, 2a Edición. Madrid, 1962.
- 19.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 409, 2a Edición. Madrid, 1962.
- 20.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 413, 2a Edición. Madrid, 1962.
- 21.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 423, 2a Edición. Madrid, 1962.
- 22.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 424-425, 2a Edición. Madrid, 1962.
- 23.- Tratado de Derecho Administrativo. Fernando Garrido Falla. Volumen II, pág. 473-474, 2a Edición. Madrid, 1962.

Derecho Administrativo. Dr. Andrés Serra Rojas. 4a Edición. México, 1968.

Derecho Administrativo. Gabino Fraga. 2a Edición. México, 1939.

C A P I T U L O I I

LOS BIENES DEL ESTADO EN LA LEGISLACION
MEXICANA. ANTECEDENTES JURIDICOSA).- Disposiciones Constitucionales Mexicanas en -
Materia de Bienes del Estado.

Antes de establecer las principales disposi--
ciones constitucionales de la materia que nos
ocupa, es menester realizar un pequeño bos--
quejo sobre la propiedad pública en los tiem--
pos precoloniales y coloniales, y con ello -
establecer las bases de la propiedad territo--
rial en México.

Cuatro eran los pueblos que ocupaban en su -
mayoría el territorio de lo que hoy es la Re--
pública Mexicana. Estos reinos eran los Azte--
cas o Mexicas, Tecpaneca Alcolhua o Texcocano
y los Mayas. Su organización interior era -
muy semejante entre si. Su gobierno era Oli--
gárquico. La autoridad suprema estaba deposi--
tada en una sola persona: el rey, le seguía
una clase privilegiada constituída por sacer--
dotes, guerreros de alta categoría, la noble--
za en general y por último una enorme canti--
dad de individuos que constituían el pueblo.

El dueño absoluto de la tierra era el monarca,

siendo el origen de esa propiedad, la conquista y sujeción por medio de la fuerza armada. Las mejores tierras apropiadas pasaban al dominio del rey, las demás las distribuía entre los guerreros y nobles o bien las destinaba a los gastos de la guerra, o del culto o - - otras erogaciones públicas.

Desde épocas muy remotas los pueblos que - comprendían a esos reinos, estaban en posesión y disfrutaban de algunas extensiones de tierras que eran otorgadas por medio de donaciones.

Entre los tres primeros pueblos mencionados según el maestro Lucio Mendieta y Núñez en su libro: "El Problema Agrario en México", podemos realizar una clasificación general de los titulares de la tierra en esa época.- Primer grupo: Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros; Segundo grupo: Propiedad de los pueblos y; Tercer grupo: Propiedad del ejército y de los dioses.

El derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa correspondía exclusivamente al rey. Por tanto podían transmitirla en todo o en una parte por donación, enajenarla, usufructuarla a su libre albedrío.

Por tanto el rey tenía el pleno derecho de

otorgar propiedades a los nobles con o sin - condiciones a cambio o por recompensa de al- - gún servicio. Lo mismo podemos señalar con - relación a los guerreros que por lo regular - recibían las propiedades en recompensa de al- - guna hazaña.

Estas dos clases no podían bajo ninguna cir- - cunstancia darlas en propiedad a los plebeyos, - pues a estos les tenían prohibido adquirir - bienes inmuebles en propiedad.

No era regla general que las tierras poseí- - das por los nobles y guerreros provinieran de - las conquistas.

En relación con la propiedad de los pueblos - podemos anotar que eran tierras suficientes - para su subsistencia formando pequeñas seccio- - nes o barrios llamados Chinancalli o Calpulli. - El verdadero propietario de las tierras que - formaban el Calpulli era el jefe o señor prin- - cipal de él y los demás disfrutaban de las - tierras por medio del usufructo.

Además de estas tierras del Calpulli frac- - cionadas y dadas en usufructo, había otras - para goce de la generalidad. Una parte de - éstas tierras se destinaban para servicios - públicos y para los gastos del pueblo y para - el pago de tributos y eran llamadas Altepatla

lli. Eran cultivadas por los habitantes del Calpulli en horas determinadas. En estas tierras es donde podemos encontrar los incisos de los bienes de propiedad pública bajo el dominio del estado, así como las que a continuación menciono.

Por último grandes extensiones se destinaban al sostenimiento del ejército y a sufragar los gastos del culto a los Dioses. Puede decirse que eran propiedad de instituciones - el ejército y la clase sacerdotal. Dentro de estas, se encontraban las destinadas a empleados públicos para su digno sostenimiento, las que se daban en usufructo.

En cuanto a la propiedad entre los Mayas, - diremos que era dueño absoluto por principio el Rey y daba la propiedad y aprovechamiento al pueblo bajo el sistema comunal. La nobleza siendo la clase privilegiada se apropiaba de las mejores tierras.

En vista de que la tierra era la fuente - principal de riqueza para la población, no existía la propiedad exclusiva por tanto era del dominio público y su disfrute era para el que la cultivara y en el caso de que se dejase de cultivar volvería al patrimonio del dominio público.

Epoca Colonial.- Al conquistar España los reinos mencionados pasó a ejercer la soberanía sobre el territorio dominado, y para darle un carácter legal, invocaron como argumento la famosa Bula de Alejandro VI que concluía en la disputa entre Portugal y España sobre las tierras descubiertas en el Nuevo Continente.

Como consecuencia el territorio pasó al dominio de los Reyes de España. Esto dió lugar a discusiones acerca de si era propiedad particular de los reyes Españoles, los territorios descubiertos. Otros opinaron que pertenecían a la corona real.

La solución más aceptable la podemos encontrar en la opinión que dá el maestro Mendieta y Nuñez.

"La Bula de Alejandro VI no dió a éstos (los reyes católicos) únicamente la propiedad de las tierras, sino al propio tiempo les otorgó la "soberanía y jurisdicción" así, pues, en la realidad de las cosas, esta propiedad no es idéntica a la que un individuo pudiera tener sobre un inmueble y desde otro punto de vista, por más que el descubrimiento de América se haya realizado con fondos de los Reyes Católicos y por más que la conquista y domina

ción de los pueblos indígenas se llevaron a -
cabo con fondos de particulares, ese descubri-
miento, conquista y dominación no pueden ser
considerados como hechos de orden privado; -
entran, forzosamente por su naturaleza misma,
dentro del derecho público" (1)

Por lo tanto el patrimonio real de España -
estaba formado por tres clases de bienes:

I Propiedades, rentas y derechos de que es-
tá dotado el tesoro real, para sufragar -
gastos de la administración, orden y de--
fensa del reino. (Patrimonio del Estado).

II Propiedades, rentas y derechos con que -
está dotada la Casa Real para sus gastos
(Patrimonio Real).

III Bienes que el rey posee como persona pri-
vada. (Patrimonio privado del rey).

A pesar de la opinión del maestro Mendieta y
Nuñez los Reyes de España tenían el dominio -
directo y poder de disposición del territorio
y aún de los ríos y lagos. Todo individuo -
podía poseer legalmente sólo por medio de la
"donación" que otorgaba la Corona Española a
través de los Virreyes, Audiencias, delegados,
etc.

Las encomiendas y repartimientos eran otra - forma de posesión del territorio y principal- mente para la explotación de los productos - minerales.

Al iniciarse el movimiento Independiente se - había legislado en materia de bienes de patri- monio de la Corona contenidos en Codificacio- nes especiales tales como: fuero juzgo, sie- te partidas, leyes de Estilo y Ordenanzas de Alcalá, Novísima Recopilación y las leyes de las Indias y Ordenanzas de Comercio de Bil--- bao.

1.- Constitución federal de los Estados Uni-- dos Mexicanos de 1824.

al declararse la Independencia, la Nación Mexicana se substituyó la titularidad ju- rídica del territorio que había compendi- do la Nueva España.

A partir de este ordenamiento Constitucional se empezó a legislar con un carácter en mate- ria de bienes del Estado.

Título I.- Sección Unica "De la Nación Mexi- cana, su Territorio y Religión".

Artículo 2.- "Su territorio comprende el que fue el Virreynato llamado antes Nueva España, el que se decía -

Capitanía General de Yucatán, el de las Comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente y el de la Baja y Alta California, con los territorios anexos a las islas adyacentes en ambos mares. Por una ley Constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan".

En el siguiente título del ordenamiento citado encontramos señalados las partes que comprende la federación.

Título II.- Sección Unica "De la forma de Gobierno de la Nación, de sus partes integrantes, y división de su poder Supremo".

Artículo 5.- "Las partes de esta federación son los Estados y territorios siguientes". . .

A continuación sigue una enumeración de ellos y termina señalando que a Tlaxcala se le fijará su carácter por medio de una ley Constitucional.

Por último lo único que a mayor abundamiento

encontramos en materia de regulación de bienes es en el precepto referente a las facultades del Congreso General al respecto.

Título III "Del poder legislativo". Sección 5a. De las facultades del congreso general.

Artículo 50. "Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes" . . .

Fracción II.- Fomentar la prosperidad general, decretando la - - apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de - los suyos, estableciendo postas".

Podemos notar la regulación de bienes pertenecientes a cada entidad federativa, además de las de la federación.

2 Constitución Centralista de 1836.

No hace mención alguna de la propiedad originaria del territorio mexicano. Sólo podemos interpretar que dentro de las ramas de la administración pública que señala el artículo 44, Fracción I, se encuentran comprendidos los bienes de Estado.

Artículo 44.- "Corresponde al congreso general exclusivamente:

Fracción I.- Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y - cada uno de sus ramos, derogarlas interpretarlas y dispensar su observancia".

3 Bases Orgánicas de la República Mexicana - de 1843.

No hace sino repetir lo señalado en el artículo 2° de la Constitución de 1824, en su título I. "De la Nación Mexicana, su territorio, forma de Gobierno y Religión" también en este caso en el artículo segundo.

En el Artículo 4° hace una división del territorio como a continuación menciono:

Artículo 4.- "El territorio de la República - se dividirá en Departamentos y - éstos en distritos, partidos y - municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior se denominarán territorios".

4 Constitución Federal de 1857.

Tuvo una mayor legislación en materia de bie-

nes señalando por principio de cuentas en su Título II, Sección II. "De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional" lo siguiente:

Artículo 42.- "El territorio nacional comprende el de las partes de la federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares.

En el Artículo 43, señala a los Estados como partes integrantes de la federación. Los siguientes artículos hasta el 49 inclusive mencionan los mismos o nuevos límites que conserven los estados o sus integraciones.

Por otra parte el artículo 42, Fracción XXII de dicha Constitución, se facultó al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, que forman parte también de los bienes de dominio público del Estado.

No estableció régimen en materia minera quedando las entidades federativas con su facultad para expedir sus leyes mineras, lo cual fue ejercitada por algunos en los Estados llamados mineros. Fue el presidente Juárez el primero en emplear la expresión: "La nación tiene el dominio directo sobre las minas, pudiendo ceder el dominio útil a los particula-

res" (2)

5 Ley de Nacionalización de los bienes eclesiásticos (1859)

A pesar de que dentro de nuestro estudio no queda comprendido el análisis de dichos bienes es menester incluir esta ley ya que su aplicación implicó la circunstancia de que una gran cantidad de bienes inmuebles pasaran al dominio del Estado.

Artículo 1. "Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos titulares, sea cual fuere la clase de predio, derechos y acciones en que consistan el nombre y aplicación que haya tenido".

Artículo 2. "Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior.

6 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (10 de abril de 1865). El razonamiento que arguyó para incluir este estatuto que no fue realmente provisional es que tuvo aplicación

y acatamiento en todo el territorio que comprendía en eso entonces el imperio mexicano.

Título XII.- Del territorio de la nación.

Artículo 51.- "Es territorio mexicano la parte del continente septentrional Americano que limita... continúa trazando los límites y termina diciendo...

..."todas las islas que le pertenecen en los tres mares; el mar territorial conforme a los principios reconocidos por el derecho de gente y salvo las disposiciones convenidas en los tratados.

7 Proyecto de Constitución de primero de diciembre de 1916. A pesar de que este proyecto sufrió reformas esenciales y básicas al transformarse en Constitución definitiva es necesario analizarlo como antecedente jurídico inmediato de la Constitución que rige en la actualidad.

TITULO SEGUNDO. SECCION II "De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, artículo 42, es una copia fiel de la constitución de 1857 y el artículo 43 con

excepción que erige en entidades federativas a algunos territorios.

En el artículo 48, señala concretamente que las islas adyacentes a los dos mares que tocan al territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la federación.

B).- LEY DE INMUEBLES FEDERALES DE 1902.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial, número 41 de fecha 18 de diciembre de 1902, - siendo presidente de México, Porfirio Díaz. - Desde un principio podemos anotar que únicamente consideraba de Dominio Público a los - bienes inmuebles.

Empieza clasificando los bienes propiedad - del Estado en tres grandes grupos a saber: - I. Bienes de dominio público o de uso común - (Artículo 1°) II. Bienes propios de la Hacienda Pública (Artículo 1°) integrados por: - - a) bienes que por sus condiciones especiales o por determinación de la ley están destinadas a un servicio público y; b) todos los - demás que por cualquier título traslativo de dominio o por disposición de la ley adquiriese la Hacienda Pública (Artículo 16°) y III. Bienes destinados a un servicio público (Artículos 17 y sigs.) Entre estos se encuentran los palacios de los poderes legislativo o eje

cutivo y judicial, cuarteles, líneas de ferrocarril, telégrafos, templos, casas rurales, - etc.

El artículo Segundo excluye de ésta ley a los tiraderos de minerales, cuyo dominio emi- nente pertenece a la Nación y a los terrenos baldíos, entendiéndose por éstos, los terrenos propiedad del Estado que no han sido nunca destinados al uso común o a un servicio público y aquellos que habiendo constituido propiedad privada, han sido recobrados por el gobierno por virtud de rescisión o nulidad del contrato respectivo.

Estos bienes siguieron rigiéndose por sus legislaciones especiales. En su artículo 4° hace una enumeración de los bienes de dominio público o de uso común siendo las siguientes:

- I. El mar territorial hasta la distancia de tres millas marítimas, contadas desde la línea de la marea más baja en la costa firme ven las riveras de las islas que forman parte del territorio nacional. Esta fracción sufrió una reforma el 29 de agosto de 1935, que estableció que el mar territorial constará de 9 millas marítimas (16 kilómetros,

668 Mts).

- II. Las playas de mar, entendiéndose por tales las partes de tierra que, por virtud de la marea, cubre y descubre el agua - hasta los límites del mayor refluo anual;
- III La zona marítima terrestre, o sea la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, contigua a las playas del mar o a las riveras de los ríos, desde la desembocadura de estos en el mar, hasta el punto, río arriba, donde llegue el mayor refluo anual;
- IV Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- V Los ríos y esteros en toda la extensión álveo, siempre que sean navegables o reúnan las demás condiciones que fija la ley de 5 de Junio de 1888, para hacer de jurisdicción federal;
- VI Los lagos y lagunas de formación natural, y que por su pro-

fundidad y extensión, así como por tener vía o vías públicas - que den acceso a ellos, puedan utilizarse para la navegación - o flotación;

VII

Las riveras y márgenes de los ríos, esteros, lagos y lagunas de que hablan las fracciones anteriores, así como una zona de tierra de 10 metros de ancho, a partir de la línea de las más altas aguas;

VIII

Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación a través del territorio de la República;

IX

Los canales o zanjias construidos o adquiridos por el Gobierno para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública;

X

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

- XI Los diques, muelles, escolle---
ras, malecones y demás obras en
los puertos, que sean de uso -
libre;
- XII Los montes y bosques que no - -
sean de propiedad particular ni
de los Estados o de sus Municipi-
pios y estén reservados por dis-
posición del Gobierno Federal,
para fines de interés general;
- XIII Los monumentos artísticos conme-
morativos, y las construcciones
levantadas en los lugares públi-
cos para ornato de éstos o como
didad de los transeúntes.
- XIV Los edificios o ruinas arqueoló-
gicas o históricos.

Podemos deducir del artículo noveno que con
sideraba a los bienes de uso común como de do
minio público al señalar que podía disfrutar-
la - todo individuo sin excepción, salvo que
se perjudique a terceros y con tal que se su-
jete a la ley y disposiciones administrati---
vas.

Establece que los medios de adquisición de
los bienes propios de la Hacienda Federal son

los siguientes: 1.- Por contrato; 2.- Por declaración hecha mediante decreto; 3.- Por donación o herencia; 4.- Por leyes sobre bienes vacantes; y 5.- Por la nacionalización de los bienes del clero en virtud de las Leyes de Reforma.

Es muy importante señalar que esta ley consignó claramente que los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles y que los permisos o concesiones que sobre ellos se otorgue no crean en favor del permisionario o concesionario, ningún derecho real ni acción posesoria sobre dichos bienes (Artículos 10° y 13°). Esta clase de permisos eran por su naturaleza temporales y revocables, no podían exceder de 20 años a no ser que se tuviera aprobación del Congreso de la Unión.

Además establece que aquellos que hubieran sido destinados al uso común por un acto de la autoridad, podían ser desafectados y enajenados si hubieran dejado de servir para el fin perseguido. Esta desafectación tenía que ser ordenada por medio de un Decreto del Ejecutivo, siendo este la vía legal para su desafectación. Para el caso de venta de bienes que se hayan desafectado se observará lo que disponían los artículos 52 y 53 y siguientes

de la ley citada, que serán una serie de condiciones como por ejemplo, si la venta sobrepasa la cantidad de cien mil pesos, debía recabarse autorización del congreso y efectuarse la publicación de las condiciones de la venta en el Diario Oficial.

Por último señalaremos que se expidieron dos reglamentos siendo de fecha 14 de Marzo de 1903 y 6 de Febrero de 1904, para los artículos 36, 38, 40, 55, 66 y 67 y el segundo para los artículos 10, 11, 20, 21 del 32 al 35, 50, 52 y 64 de la Ley de Inmuebles Federales de 1902.

C).- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 31 DE DICIEMBRE DE 1941.

Fue publicada por vez primera en el Diario Oficial del 3 de Julio de 1942. En las Disposiciones Generales en su artículo 1° consigna que el Patrimonio Nacional se compone de: - -
1.- Bienes de dominio público y 2.- Bienes de dominio privado de la Federación.

En sus artículos siguientes clasifica y enumera los bienes de dominio público en: - -
a).- Los de uso común; b).- Los señalados en los párrafos 4° y 5° del artículo 27 Constitucional; c).- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equipa

rados a estos conforme a la Ley; d).- Cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles; e).- Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; y f).- Los muebles de propiedad Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc. etc.

En su artículo 3° la Ley citada, señala que son bienes de dominio privado de la Federación: 1.- Las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, entre tanto, que no salgan del patrimonio Nacional; 2.- Las que ingresen al patrimonio Federal, por la aplicación de la fracción segunda del artículo 27 Constitucional y de su legislación reglamentaria (o sea por Nacionalización de bienes de la iglesia); 3.- Los bienes vacantes situados en el Distrito y Territorios Federales; 4.- Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la Ley Federal que se extinga y; 5.- Los demás inmuebles que por cualquier título adquieran la Federación.

En el artículo 5° de esta Ley, explica que los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los Poderes Federales desde la fecha en que otorgue su consentimiento la legislatura local de la entidad en que estén ubicados, salvo que se trate de bienes adquiridos por la Federación y destinados al servicio público o al uso común con anterioridad al primero de Mayo de 1917 o bien que hayan sido nacionalizados por la Constitución; y se añade en el párrafo III de este artículo que si la legislatura da su negativa expresa en lo relacionado con la jurisdicción local, colocará al bien inmueble en la situación jurídica de los de dominio privado nacional.

Como resultado de lo anterior, el artículo 5° en su fracción IV previene que los Estados no podrán grabar los bienes de dominio público nacional en ninguna forma ni tendrán eficacia alguna respecto de ellos, las disposiciones generales o individuales que emanen de cualesquiera de sus autoridades, a menos que obren en auxilio o por encargo de las federales.

Al hablar de bienes de dominio privado de la Federación esta ley en su artículo 6° determina que con excepción de las tierras y

aguas susceptibles de enajenación que se registrarán siempre por la legislación Federal de tierras, bosques, aguas, colonización y demás especiales, estarán sometidos en lo no previsto por aquella ley al Código Civil Federal y en su defecto a las disposiciones de carácter general y a la policía del lugar.

Desde que la legislación Mexicana reconoció, por lo menos a partir del año de 1902 que los bienes de dominio público son susceptibles del derecho de propiedad, se estableció la propiedad del Estado sobre los bienes de uso común y que en nuestra ley vigente están determinados dentro de la fracción I del artículo relativo a los de dominio público (artículo 2) y en cambio en la ley de Inmuebles Federales se consideraban junto con los de dominio público. De acuerdo con la ley citada y siguiendo el criterio de la naturaleza de los propios bienes empleado por el artículo 17 anotaremos que son bienes de uso común: primero, el espacio aéreo nacional introducido en el dominio público por el desarrollo de las comunicaciones aeronáuticas; segundo, el dominio público marítimo considerando dentro de este: a).- El mar territorial que encierra las aguas marginales o sean las que se extienden hasta la distancia de 12 millas marinas, contadas desde la línea de la

marea más baja y las aguas interiores, que se extienden desde el límite de las aguas marginales hasta tierra firme; b).- Las playas marítimas; c).- La zona marítima, terrestre, o sea la faja de 20 metros de ancho de tierra firme transitable, contigua a las playas del mar o a las riveras de los ríos desde la desembocadura de estos en el mar, hasta el punto río arriba donde llegue el mayor reflujó anual; d).- Los puertos, bahías, radas y ensenadas y; e).- Los muelles, diques, escolleras, malecones y demás obras en los puertos que sean de uso común. Tercero, el dominio público terrestre formado por los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional, por los canales, sanjas y presas construidos para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública; por los parques, plazas, paseos públicos, cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal; por los caminos, carreteras, puentes, que constituyeron vías generales de comunicación a través de la República y hayan sido construídos o adquiridos por el Gobierno. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten y los edificios y ruinas arqueológicas e históricos.

Las características principales de los bienes de uso común al igual que las de los bienes de dominio público estriban en el régimen jurídico de la inalienabilidad e imprescriptibilidad establecidas en el artículo 8° de la ley citada.

El artículo 22 hace una enumeración de los bienes establecidos en el artículo 2° fracción III (se consideran como bienes de dominio público los destinados a un servicio público y los equiparados a estos) como a continuación detallo:

- I.- Los palacios de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial;
- II.- Los inmuebles destinados al servicio de las Secretarías y Departamentos de Estado y sus dependencias.
- III.- Los edificios destinados a Oficinas Públicas de la Federación;
- IV.- Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;
- V.- Los establecimientos fabriles -

administrados directamente por el Gobierno Federal;

- VI.- Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de las entidades federativas, municipios y territorios dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- VII.- Los que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos creados por la ley Federal y;
- VIII.- Cualesquiera otros adquiridos por procedimientos de derecho público, diversos de los señalados en la fracción II del artículo 3° de esta ley (bienes nacionalizados).

El artículo 23 equipara con los bienes anteriormente mencionados a los templos y anexidades, siempre que están legalmente abiertos al público y los afectos mediante decreto a actividades de interés social a cargo de instituciones o asociaciones privadas que no tengan propósito de lucro. Los demás por medio de una reforma en el Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos quedaban dentro de los bienes de

dominio privado general. Ejemplo de ellos - tenemos a los asilos, casas curales, monasterios, etc.

Por medio de un decreto que determine y expida el Ejecutivo y por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional es la forma en que se puede afectar un bien propio al servicio público lo mismo para el cambio de destino o desafectación del inmueble de que se trate (artículo 28).

En cuanto a su régimen jurídico el mismo es igual al de los bienes de uso común ya que - mientras se encuentren afectados al servicio público no pueden ser objeto de enajenación o de cualquier gravamen real.

D).- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO - FEDERAL.

Es menester recordar a la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1928 ya que con ella se abrió la puerta a la regulación en materia administrativa y por ende con aplicación al Distrito Federal.

Con fecha 28 de Agosto de 1928 por una iniciativa del Presidente Alvaro Obregón fue reformado el artículo 73 Constitucional en su - fracción VI, dando nuevas bases para la orga-

nización política y administrativa del Distrito Federal quedando el Presidente de la República como Jefe Nato de la Administración del Distrito y suprimiéndose el municipio en dicha entidad.

El Organo de Gobierno Creado para el Distrito Federal por la Ley Orgánica respectiva, expedida por el Congreso de la Unión con fecha 31 de Diciembre de 1928, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal.

Esta Ley regulaba los bienes dentro de las disposiciones hacendarias como lo podemos ver en el artículo 41 del Capítulo VI que a continuación transcribo: "Formaran parte de la Hacienda Pública del Distrito Federal, todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones que pertenecieron a los Ayuntamientos y al Gobierno del Distrito Federal, así como los bienes pertenecientes a la Federación y que están destinados a un servicio público local.

En el artículo 43 de los Ingresos del Gobierno del Distrito se consideraban que estos podían provenir además de los derechos que se establecían por la prestación de los Servicios Públicos Urbanos y de aquellos que determinara el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Ingresos, por los que provenían de sus bienes propios. Como podemos apreciar los

bienes propios del Departamento formaban parte dentro de la categoría de sus ingresos, - situación que actualmente no se presenta.

Para terminar con esta ley diremos que la extensión y límites del Distrito Federal, se fijaron en los términos de los Decretos de quince y diez y siete de diciembre de mil ochocientos noventa y ocho y como antes mencionamos cambió la denominación de municipalidades por delegaciones siendo las siguientes: Guadalupe Hidalgo (hoy Villa Madero), Atzacapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, Tacubaya, Mixcoac, San Angel (hoy Villa Obregón), La Magdalena (Contreras), Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tlahuac. Este capítulo señaló minuciosamente los límites del Departamento Central y los de cada una de las Delegaciones.

1 LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1941. Fue publicada en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1941 entrando en vigor el primero de Enero del siguiente año. Se legisló únicamente para el Distrito Federal quedando la anterior Ley como reguladora de los Territorios Federales. Este ordenamiento se llamó "Ley Orgánica del Departamento de Distrito Federal, Reglamentaria de la Base Primera, fracción VI del Artículo 73

Constitucional" ya que esta base encomendó el Gobierno del Distrito Federal al Presidente - de la República, quien ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la Ley.

El artículo VII de la ley citada señala los límites y extensiones del Distrito Federal y el siguiente lo divide para sus efectos en: - a).- La Ciudad de México y b).- Las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, - Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac.

En su capítulo octavo "De los Bienes Pertenecientes al Departamento del Distrito Federal y de la Hacienda Pública del Distrito Federal" podemos notar que los bienes ya no se encuentran regulados dentro de la Hacienda Pública, logro que superó a la Ley de 1928.

En la Sección Primera "De los Bienes" del - citado capítulo en su artículo 81 divide a - los bienes pertenecientes al multicitado Distrito en: de dominio público o de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

A continuación haremos una numeración de - cada uno de los bienes clasificados en el ar-

título 81 de la ley citada: Artículo 82.- -
Los bienes de dominio público o de uso común
pertenecientes al Distrito Federal son los -
siguientes:

I.- Los caminos, carreteras, calza-
das y puentes que no constitu--
yan bienes generales de comuni-
cación dentro del territorio -
del Distrito Federal;

II.- Los canales, zanjas y acueduc--
tos construídos o adquiridos -
por el Departamento del Distri-
to Federal para la irrigación,
navegación u otros usos de uti-
lidad pública, así como los cau-
ces de los ríos, que se encuen-
tran abandonados dentro del te-
rritorio del Distrito Federal;

III.- Las plazas, calles, avenidas, -
paseos y parques públicos del -
Distrito Federal, con excepción
de aquellos que por ley espe---
cial esté encomendada su cons--
trucción o conservación al Go--
bierno Federal;

IV.- Los montes y bosques que no - -
sean propiedad particular ni de

la Federación y que por disposición del Departamento del Distrito Federal se destinen a fines de interés público.

V.-

Los monumentos artísticos o conmemorativos y a las construcciones levantadas en los lugares - públicos para ornato de éstos o para comodidad de los transeúntes con excepción de los que se encuentran dentro de los lugares sujetos a la autoridad del Gobierno Federal.

Artículo 83.- Son bienes destinados a un servicio público:

I.-

Los edificios de las oficinas - del Departamento del Distrito - Federal o de cualquiera de sus dependencias;

II.-

Los establecimientos de instrucción pública y asistencia social sostenidos y construídos - por el Departamento o con fondos de su Erario;

III.-

Las bibliotecas, archivos, registros públicos, observatorios

o institutos científicos, construídos y sostenidos o que en lo sucesivo construya y sostenga el Departamento del Distrito Federal;

IV.- Los museos, teatros y edificios construídos y sostenidos por el Departamento del Distrito Federal;

V.- Las cárceles, establecimientos, correccionales y penitenciarios;

VI.- Los edificios de los Tribunales de Justicia del Fuero Común; y

VII.- En general todos aquellos bienes construídos y sostenidos por el Departamento del Distrito Federal, o que en lo sucesivo construya o sostenga para la atención de cualquier servicio público local o que en la actualidad estén destinados a dicho servicio.

Por último el artículo 84 señala que: "Son bienes propios del Departamento del Distrito Federal los que actualmente le pertenecen en propiedad o que en lo sucesivo ingrese a su -

patrimonio por cualquiera de los medios por los que se adquiere la propiedad, que no estén destinados a un servicio público".

Por su parte la citada ley no señala expresamente que los bienes de dominio público del Distrito Federal son inalienables e imprescriptibles pero de la lectura del artículo 84 podemos colegir que si les dá tal carácter al mencionar la inembargabilidad y la circunstancia de que no podrá ser hipotecados ni reportarán el derecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningun derecho de uso, usufructo o habitación ni se impondrán sobre ellos servidumbres pasivas en los términos del derecho común.

Podemos encontrar influencia en su método de regulación en la derogada Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902, ya que esta se aplicará supletoriamente en todo lo no previsto en el capítulo citado "De los Bienes" de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO II

- 1.- El Problema Agrario en México. Lucio Mendieta y Núñez, pág. 28, 10^a Edición. Editorial Porrúa. México, 1968.
- 2.- Derecho Administrativo. Dr. Andrés Serra Rojas. Tomo II, pág. 881, 4^a Edición. México, 1968.

Leyes Fundamentales de México. Felipe Tenana Ramírez. Segunda Edición. Editorial - Porrúa. México, 1964.

Legislación Mexicana. Manuel Dublán y - José Ma. Lozano. Edición Oficial. México, 1898.

Ley de Bienes Inmuebles Federales de 1902.

Ley General de Bienes Nacionales de 1941.

Ley Orgánica del Departamento de Distrito y Territorios Federales de 1928.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941.

C A P I T U L O I I I

LOS BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL

- A).- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.
- B).- LOS BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION MEXICANA.
- C).- NUEVA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

C A P I T U L O I I I
LOS BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL
DISTRITO FEDERAL

A).- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION -
POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDE--
RAL.

Podemos iniciar los antecedentes históricos de la organización política y administrativa del Distrito Federal desde los pueblos pre - colombinos que habitaron el territorio que - comprende actualmente los límites del Distri- to Federal.

El año de 1325 se considera como fecha de - la fundación de la Gran Ciudad de Tenochti--- tlán por los Aztecas guiados por un mandato - divino de su Dios Huitzilopochtli.

Con el tiempo llegó a ser la capital del - vasto imperio Mexica- Texcocano, Tecpaneca y - el domicilio religioso de sus Dioses y de la tribu. El estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano que reconocía a - Tenochtitlán como su ciudad capital propia y por los dominios constituídos por los territo- rios de los pueblos subyugados que reconocían

la autoridad de los Aztecas, a quienes pagaban tributos pero conservando cada cual su correspondiente capital.

"El lago de México, donde estaba contenida la ciudad de Tenochtitlán, se extendía desde Totolzingo, Chiconauhtla; Tultepec; Cerro Gordo; Santa Clara; Coatitla y San Pedro Xalostoc, al Norte, hacia la sierra de Guadalupe - al Noroeste terminado por este lado hasta Tlalnepantla; al Este es de suponerse que pasaba por Ixyapan, Nexquipayac y Atenco hasta cerca de Texcoco; al sureste, Ixtapalapa, El Cerro de la Estrella hasta Culuhacan; por el oeste, Popotla siguiendo hasta Chapultepec, Tacubaya, Coyoacán y Xochimilco" (1)

En medio de este extenso lago se encontraban asentadas Tenochtitlán y Tlaltelolco que en principio estaban separadas política y topográficamente, pero después formaron una sola ciudad gobernada por una misma autoridad.

Con relación a su organización política, la autoridad Suprema la ejercía el "Tlacatecutli o Hueytlatoani" o Supremo Señor elegido por un Consejo en atención a sus méritos militares, religiosos y civiles. El Consejo estaba formado por cuatro personas pertenecientes a familias nobles, entendiéndose de todos los

asuntos importantes del reino.

Hacia finales del imperio el Supremo Señor ejercía el poder autocráticamente ya fuera en lo político o en lo administrativo y en lo militar. Era ayudado en su cargo por un auxiliar nombrado por él, llamado Tlacatecuhtli. El Tlatocan era un consejo de la nobleza, integrado por un número de guerreros, sacerdotes y mandatarios, grupo de élite al que pertenecía los Sahagún designaba con los nombres de "Tecutlatoque" o senadores; Achcacauhtin o viejos del pueblo; Yaotequihuaque o soldados principales; los papahuaque (sacerdotes) y los pilli (nobles).

Existían diferentes clases de autoridades o tribunales como la "Sala destinada a la judicatura" en la que los cónsules y principales nobles oían las causas principales y criminales fungiendo como tribunal de apelación en determinados casos.

En materia civil funcionaba la sala llamada teccalli destinada a negocios en esa materia. Los integrantes de los tribunales que funcionaban anexos al Palacio del Supremo Señor, eran nombrados por éste. Había además en la ciudad jueces consagrados a conocer de los litigios promovidos entre individuos oriundos de los pueblos extraños sujetos a la domina--

ción de México, aplicando al parecer el derecho del pueblo de donde eran originarias las partes del litigio.

En cada uno de los calpullis de la ciudad de Tenochtitlán había funcionarios destinados a resolver asuntos de poca importancia y con atribuciones de poca naturaleza administrativa y policiaca. En los mercados de la ciudad había tribunales especialmente establecidos para resolver conflictos que surgían entre vendedores y compradores. Para la recaudación de los tributos había unos funcionarios llamados calpizques que cobraban a los habitantes, comerciantes e industriales cuyas actividades estaban gravadas.

De lo anterior podemos concluir que la ciudad de Tenochtitlán era la sede de las supremas autoridades, el centro de toda actividad política y el foco principal de la cultura de ese vasto imperio Azteca.

EPOCA COLONIAL

Después de la conquista sangrienta de Tenochtitlán, fundó Cortez el Ayuntamiento de Coyoacán que fue trasladado a México el año de 1524, quedando integrado por un alcalde Mayor, dos Alcaldes ordinarios, siete regido-

res, un escribano y mayordomo.

En diferentes épocas si hicieron apeos y -
deslindes para precisar no sólo la extensión
de los ejidos que componían la ciudad sino la
jurisdicción que pretendía abarcar un radio -
de 15 leguas, atenta su magnitud y el número
de su población otorgadas por Real Cédula de
24 de Octubre de 1539, concediendo además la
jurisdicción civil y criminal.

Las Cédulas Reales fueron las que estable--
cieron las bases de la organización tanto po-
líticas como administrativas de la Colonia -
siempre por medio del municipio y gobernado -
por el Cabildo o Ayuntamiento. Siendo el - -
Ayuntamiento el órgano encargado de velar por
los intereses de los ciudadanos de la metrôpo-
li y siguió dictando las disposiciones y - -
acuerdo que estimó más adecuadas para tal - -
efecto.

Hernán Cortez en su carácter de Capitán Ge-
neral, Alcalde y Justicia Mayor, "Introdujo -
las enmiendas; expidió un reglamento para la
organización del trabajo de los indios enco--
mendados; unas ordenanzas referentes a meso--
nes y posadas juntamente con un reglamento y
arancel para el cobro de los servicios que se
prestaban en las mismas". (2)

La forma de integración del Ayuntamiento de la Ciudad de México varió mucho a través del tiempo, como sucedió con la Ordenanza del 3 de Junio de 1720 que el Corregidor pasó a presidirlo constando además de dos alcaldes y un número variable de regidores, habiendo por otra parte un gran número de cargos siendo los más importantes los diputados de los pobres que atendían a los pobres de las cárceles, los diputados de propios que velaban el estado de las finanzas del Ayuntamiento, diputados de policía, etc. etc.

Con fecha 13 de Diciembre de 1527 El Rey de España acordó la creación de un Organo Superior de Gobierno y Justicia, con asiento en la Ciudad de México denominada Real Audiencia, con el fin de restringir los abusos de las primeras autoridades nombradas por los conquistadores.

La primera Audiencia de la Nueva España constaba de cuatro oidores y un presidente quedando después formada por ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, dos fiscales y un alguacil mayor, siendo presedida por el Virrey y se regía por sus propias Ordenanzas y supletoriamente por las de Valladolid y Granada.

Actuaba principalmente para negocios criminales, como Tribunal de Responsabilidad de autoridades superiores e inferiores de lo que comprendía la Nueva España, intervenía en cuestiones hacendarias y en lo relativo a conquistas.

Por otra parte el Virrey era el representante absoluto de los Reyes de España con el doble carácter de Gobernador y Capitán General. Era el jefe de las oficinas públicas. nombraba a los principales funcionarios de las provincias, vigilaba la recaudación de rentas, tenía la facultad de promover expediciones de descubrimiento.

Funcionaban en la metrópoli multitud de autoridades e instituciones de las más diversas índoles con el fin de salvaguardar Fueros y Privilegios de las clases sociales de la Colonia, como lo fue el tribunal de la Acordada, semejante al existente en España, con el fin de perseguir y exterminar el bandolerismo que había alcanzado un gran auge por el hambre que se sentía en toda la Colonia.

De la constitución española de 1812 se derivaron multitud de disposiciones encaminadas a la organización política y administrativa de la Colonia, siendo las principales las si-

güentes: preveía Ayuntamiento para los pueblos que comprendían cada provincia compuestos de Alcaldes, regidores, procuradores y síndicos, precedidos por un jefe Político o un alcalde si no lo hubiese. Los individuos que comprendían el Ayuntamiento se nombraban en proporción a sus habitantes y por medio de elecciones y eran renovados periódicamente.

Según el artículo 321 los Ayuntamientos tenían a su cargo: La policía de salubridad, la Seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; formar las ordenanzas municipales, las recaudaciones y el manejo de las rentas municipales, el fomento de la industria y el comercio de cada localidad.

La organización superior de las provincias cada una de éstas estaba a cargo de un Jefe Político y de la Diputación respectiva, compuesta de su Presidente, que lo era el Jefe Político del Intendente y de siete individuos, residiendo en la Ciudad de México. Las funciones de la Diputación eran de naturaleza política y hacendaria.

En materia judicial, se conservaron las Au-

diencias de México y Guadalajara compuesta la primera de dos salas civiles y una para lo criminal y la segunda Audiencia, una sala para la Segunda Instancia de negocios civiles y penales y otra para la Tercera Instancia.

"Se crearon partidos judiciales a cargo de jueces De Primera Instancia quedando excluidos los corregimientos, Tenencia de Letras y Alcaldías Mayores de toda ingerencia en cuestiones de justicia y previniéndose aún a los mismos Virreyes que se limitaran al ejercicio de la jurisdicción militar" (3)

EPOCA INDEPENDIENTE

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 de Enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de Octubre del mismo año fijaron las bases para la organización política y administrativa del país al cual se dió un Gobierno Republicano Representativo y Federal con separación de Poderes y contando con Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior.

Conforme al artículo 50, fracción XXVIII de la Carta Magna, se facultaba al Congreso General para establecer el lugar de residencia de los Supremos Poderes de la Federación y ejer-

cer en su distrito las atribuciones de poder Legislativo de un Estado.

Fue Fray Servando Teresa de Mier uno de los principales partidarios de convertir a la Ciudad de México en el lugar de residencia de los poderes invocando consideraciones geográficas, históricas, políticas y sociológicas - que a la postre dieron frutos lográndose que fuese la capital de la República Mexicana.

Con fecha 20 de Noviembre de 1824 el Congreso General expidió un Decreto del que destacan para los efectos de nuestro estudio los dos primeros artículos que a continuación transcribo:

Artículo 1°.- El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la Federación, conforme a la facultad 28va. del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México;

Artículo 2°.- Su distrito será el comprendido de un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

En su artículo 6° dicho Decreto establecía que el encargado para el ejercicio de la autoridad política y económica sería el Gobernador General del Distrito Federal, en calidad de interino en lugar del Jefe Político.

Posteriormente en el año de 1826 el día 11 de Abril, por Decreto se estableció que las rentas del Distrito Federal serían parte de las generales de la Federación y tendría derecho el Distrito Federal de nombrar representantes en la cámara de Diputados. Posteriormente para una mejor organización del gobierno del Distrito Federal se expidieron una serie de disposiciones Gubernativas y de Reglamentos.

Bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 el Distrito Federal fue incorporado al Departamento de México ya que esta Ley dividió la República en Departamentos, este en Distritos y estos a su vez en Partidos.

El decreto del 23 de Diciembre de 1837 expedido por la Junta Departamental de México en Distritos señalados para su Capital a la Ciudad de México que quedó como residencia de los poderes Federales.

Por su parte las Bases Orgánicas de 1843, dejaron subsistente los Departamentos en la República.

La Organización Gubernamental de cada Departamento estaba a cargo de las Asambleas Departamentales de los Gobernadores y en materia judicial de los tribunales de justicia y jue-

ces inferiores.

El Gobernador del Departamento era nombrado por el Presidente de la República y a propuesta de la Asamblea Departamental respectiva - con duración en su cargo de 5 años.

El Distrito Federal como dijimos antes, siguió siendo parte del Departamento de México, correspondiendo al Distrito de México con la división política por partidos como los de - Coyoacán y el de Tlalnepantla. La Cabecera - del Distrito era la Ciudad de México y al mismo tiempo era Capital del Departamento y de - la República.

De los años de 1837 a 1847 se expidieron - numerosos bandos, reglamentos y ordenanzas - sobre distintas materias encaminadas a regular la vida social y económica de la Capital.

Por decreto del 22 de Agosto de 1846 se restauró la vigencia de la Constitución de 1824, reestableciéndose a su vez las entidades federativas. Durante esa época se observó una - intensa actividad Reglamentaria para el Distrito Federal.

En las Bases Provisionales Para la Organización del País de 1853 cesaron en su funcionamiento las Legislaturas y demás autoridades -

que desempeñaban funciones legislativas en los Estados y Territorios, entre tanto se publicara la Constitución.

Por medio de la Ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México de fecha 2 de Mayo de 1853, se previno que dicho Ayuntamiento estaría compuesto de un Presidente, doce Regidores y un Síndico, facultándolo para nombrar comisiones para la administración Pública. Por medio de un comunicado de fecha 21 de Septiembre del mismo año, se ordenó que los Estados se llamasen Departamentos y por tanto, el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México.

En el artículo 1° del Decreto del 16 de Febrero de 1854, se estableció que el Distrito de México se extendía hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec inclusive; por el noroeste Tlalnepantla; por el poniente Los Remedios, San Bartolo y Santa Fé; por el Suroeste desde el límite oriental de Huisquilulan, Mixcoac, San Angel y Coyoacán, por el sur Tlalpan; por el sureste Tepepan, Xochimilco e Extapalapa; por el Oeste el Peñón Viejo hasta la medianía de las aguas del Lago de Texcoco.

La Constitución de 1857 organizó al país en Estados libres y soberanos en todo lo concer-

niente a su régimen interior pero unidos en una Federación.

El territorio del Distrito Federal debía formarse en el Estado del Valle de México pero sólo cuando los Supremos Poderes Federales se trasladasen a otro lugar. Se reservaron facultades al Congreso de la Unión para organizar el Gobierno interior del Distrito Federal, salvaguardándose el derecho de elegir los ciudadanos a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Sus principales autoridades eran el Gobernador del Distrito Federal y el Ayuntamiento de la Capital compuesto de 20 regidores y dos procuradores.

Por decreto del 6 de mayo de 1861 se dividió el territorio del Distrito Federal en las siguientes secciones: 1.- Municipalidad de México; 2.- Partido de Guadalupe Hidalgo; 3.- Partido de Xochimilco; 4.- Partido de Tlalpan; y 5.- Partido de Tacubaya.

En cada partido había un prefecto nombrado por el Gobernador que era el Presidente de los Ayuntamientos de su partido y jefe de la policía.

Durante la Regencia y el Gobierno del Empe-

rador Maximiliano el territorio nacional quedó dividido en la siguiente forma: Departamentos, cada uno en distritos y estos a su vez en municipalidades.

"Los Departamentos estaban administrados por los Prefectos Imperiales que se auxiliaban por un Consejo de Gobierno, conjunciones judiciales, administrativas y consultivas. Los prefectos debían recibir en la capital de su Departamento. En cada distrito había Subprefectos nombrados por los Prefectos, cuyos agentes y auxiliares era, con aprobación imperial. El Alcalde de la capital del Imperio era nombrado y removido por el Emperador; los demás por los Prefectos en cada Departamento"

(4)

El Congreso General por Decreto de 16 de Diciembre de 1899 dividió para su régimen interior al Distrito Federal en la forma siguiente: 1.- Municipalidad de México; 2.- Prefectura de Guadalupe Hidalgo; 3.- Prefectura de Azcapotzalco de Porfirio Díaz; 4.- Prefectura de Tacubaya; 5.- Prefectura de Coyoacán; 6.- Prefectura de Tlalpam; 7.- Prefectura de Xochimilco. Por consiguiente se derogó el Decreto del 6 de Mayo de 1861 mencionado en páginas anteriores.

Según texto original de la Constitución de 1917, el artículo 73, fracción VI incluyó facultades de legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales al Congreso de la Unión, conforme las siguientes bases:

Primera.- "El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes".

Segunda.- "Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa".

Tercera.- "El Gobierno del Distrito Federal y de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como de cada Territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

El Presidente de la República Don Venustiano Carranza, en uso de las facultades de que estaba investido expidió el 13 de Abril de -

1917 una Ley de Organización del Distrito y -
Territorios Federales, comprendiendo los si-
guientes capítulos:

- I.- Del Gobierno del Distrito y de los -
Territorios.
- II.- De las calidades, facultades y obli-
gaciones del Gobernador del Distrito
Federal y de los Territorios.
- III.- Del Secretario de Gobierno.
- IV.- Del Tesorero General del Distrito o
Territorios.
- V.- De la Beneficiencia Pública.
- VI.- De la Seguridad Pública.
- VII.- De la Instrucción Pública Primaria.
- VIII.- De los Caminos y Obras Públicas.
- IX.- De la Administración Municipal.
- X.- Del Presidente Municipal.
- XI.- De la Instrucción Pública a cargo -
del Gobierno del Distrito.
- XII.- De la Justicia Común en el Distrito
Federal.
- XIII.- Del Ministerio Público.
- XIV.- De la Responsabilidad de los Funcio-
narios Públicos del Distrito Federal

y Territorios.

XV.- De las incompatibilidades de los empleados públicos del Distrito Federal y Territorios.

El Gobernador del Distrito Federal tenía - como principales obligaciones las siguientes: Promulgar y hacer cumplir las Leyes Federales y las Particulares del Distrito Federal así - como las Órdenes y resoluciones Del Presidente de la República, del Poder Judicial y del Ministerio Público; cuidar de la seguridad - pública; vigilar el manejo y administración - de la Hacienda Pública; vigilar la ejecución de las Obras Públicas del Distrito Federal. - Entre sus atribuciones: nombrar y remover a funcionarios y empleados de su Gobierno; expedir todos los reglamentos para los servicios públicos del Distrito Federal.

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del - Distrito Federal era el Municipio Libre y a - cargo de un Ayuntamiento designado por elección popular.

Por último, para concluir con nuestro estudio de la organización política y administrativa del Distrito Federal nos resta mencionar a la Ley Orgánica del Distrito y Territorios

Federales de 31 de Diciembre de 1928 expedida a propuesta inicial del entonces Presidente - de la República Alvaro Obregón quien presentó iniciativa para la reforma del artículo 73 - fracción I de la Constitución y que por virtud de esta se suprimió el municipio en el - Distrito Federal.

Este órgano de Gobierno en la Ley Orgánica recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal quedando como jefe nato de la administración pública del Distrito Federal el - Presidente de la Nación quién ejercía sus funciones por medio del Departamento y auxiliado este a su vez por el Consejo Consultivo, cuerpo representativo de los diversos sectores - activos de la población del Distrito Federal.

Las facultades decisorias y ejecutivas - estaban encomendadas al Jefe del Departamento del multicitado Distrito que era quién ejercía todas las atribuciones encomendadas al - Departamento. Como colaboradores de este estaban los Delegados y Subdelegados quienes - tenían a su cargo la Administración de los - Servicios Públicos en las Delegaciones en que se dividían.

La citada ley orgánica concerniente al Distrito Federal comprendía los siguientes capí-

tulos: Del Gobierno del D.F.; De las atribuciones del Departamento del D.F.; Del Jefe del Departamento del D.F.; De los Delegados y Subdelegados; De la Hacienda del D.F.; Del Servicio de Policía; De la Beneficiencia Pública; Del Personal; De los Consejos Consultivos; De la Contratación de los Servicios Públicos Locales; De las Responsabilidades.

Numerosos Decretos, Acuerdos, Reglamentos y otras disposiciones de carácter y observancia generales, con apoyo en esta Ley Orgánica se encuentran aún vigentes. Esta Ley fue derogada por la Ley Orgánica del D.F. de 1941 estando en vigor hasta el 31 de Diciembre de dicho año.

B).- LOS BIENES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA CONSTITUCION MEXICANA.

El artículo 27 Constitucional, siendo una de las disposiciones más importantes en nuestra Constitución, da lugar a su estudio de acuerdo a la materia que nos ocupa. Pero a su vez es uno de los más discutidos por su forma poco sistemática y su redacción no siempre clara.

Para juzgar las disposiciones de la propiedad del artículo 27 Constitucional, debemos -

en consecuencia recordar los antecedentes históricos, las causas sociales que le dieron origen y también el momento político en que fue creado, así como el alto espíritu de justicia que le informa, para que sea un punto de vista digno de tomarse en cuenta por los legisladores y estudiosos del derecho.

En el primer párrafo del artículo veintisiete Constitucional, se establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares - constituyendo la propiedad privada".

Como podemos advertir en este párrafo, se habla de la propiedad originaria que le corresponde a la Nación sobre las tierras y aguas; y podemos afirmar junto con las palabras que figuraron en la exposición de motivos de la iniciativa acerca del artículo 27 - que presentó ante el Constituyente de Querétaro un grupo de diputados encabezados por el Ingeniero Pastor Rouaix que la propiedad actual del Estado deriva de la que se formó durante la Colonia, pues al consumarse la Independencia, la propiedad que constituyó parte del real Patrimonio, se consideró como habién

dose adquirido por la Nación Mexicana; por -
eso la Nación viene a tener el derecho pleno
sobre las tierras y aguas de su territorio, y
tan solo reconoce u otorga a los particulares
el dominio directo, bajo las mismas condicio-
nes en que se tuvo por los particulares duran-
te la época Colonial.

Este párrafo primero del artículo 27 Consti-
tucional tiene como consecuencia un origen -
histórico bien fundado y no desconoce por lo
tanto sus antecedentes primitivos que proclaman
el hecho histórico de que en México toda
propiedad de las tierras y aguas y emana de -
la Nación, teniendo a su favor todas las le-
yes que sobre propiedad, en México se han pro-
mulgado. Con los antecedentes ya señalados -
en la primera parte de nuestro capítulo pode-
mos llegar a la conclusión junto con el maes-
tro Fraga "De que la propiedad originaria que
la nación tiene sobre las tierras del territo-
rio de la República, constituye un elemento -
de su patrimonio que por razón de su destino
del interés que la colectividad tiene en su -
debido aprovechamiento está regido, no por -
normas de derecho civil, sino fundamentalmen-
te por disposiciones de derecho público las -
que deben servir de base para determinar el -
concepto mismo de la propiedad y las faculta-
des y derechos que tiene un propietario en -

sus relaciones con el Poder Público" (5)

En el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional se habla del dominio directo que se establece en favor de la nación respecto de - las sustancias minerales, inclusive de los - carburos de hidrógeno que viene a ser otro - elemento del patrimonio del Estado.

Este párrafo establece que: "Corresponde - a la nación el dominio directo de todos los - minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos - cuya naturaleza sea distinta de los componen- tes de los terrenos tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos - de piedras preciosas, de sal, de gema y las - salinas formadas directamente por las aguas - marinas. Los productos derivados de la des- composición de la roca, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertili- zantes; los combustibles, minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos".

México se ha colocado dentro de las legisla- ciones que establecen la intervención del Es- tado, sobre la propiedad minera, para poder -

comprender la naturaleza de ese dominio directo es necesario separar dos épocas históricamente: una que comprende la legislación colonial que rigió hasta el año de 1884 prácticamente hablando, y otra que arranca del Código de Minería, publicado en dicho año.

En la primer época histórica de la minería, se estableció un régimen contrario al de la accesión, sistema por el cual el propietario del suelo tiene derecho sobre los productos minerales que en él se encuentren o que yacen en el subsuelo; mientras que las disposiciones de las leyes mineras de 1884, 1892 y 1910 vinieron a reconocer por lo que se refiere al petróleo la unidad entre el suelo y el subsuelo. Por consiguiente nuestra Constitución considera el dominio directo del subsuelo como un verdadero derecho de propiedad en favor de la nación.

Para concluir el estudio de este párrafo - cuarto anotaremos la opinión del maestro Tena Ramírez que dice: "No parece que nuestra Constitución actual a diferencia de las de el siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente o radical del Estado sino que consagra en favor de este un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtien-

do en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación sino por vía de regreso al propietario originario o directo, que es la Nación". (6)

El párrafo quinto del artículo 27 declara - propiedad de la nación las aguas que se clasifican sobre determinadas corrientes y depósitos de agua no dejando esta tarea, como lo - hizo la Constitución de 1857 a la Ley secundaria y estableciendo además que la propiedad - de la Nación es inalienable e imprescriptible y que sólo mediante concesión pueden hacer - uso los particulares.

Si recordamos que el mismo artículo 27 en - su párrafo I, legisla sobre las aguas de la - República considerándolas propiedad originaria de la Nación, asentaremos que nuestro sistema legislativo vigente en materias de agua, está sometido a dos regímenes, uno que establece la propiedad de la Nación bajo el principio de la inalienabilidad y otro que permite la adquisición de las aguas por particulares.

"En todo caso, el régimen sobre esta propiedad inalienable de la nación es, del mismo modo que la propiedad sobre las substancias minerales un régimen de derecho público el -

que se reconoce que hay una afectación de los bienes a la satisfacción de necesidades colectivas, afectación que es el fundamento de la inalienabilidad establecida". (7)

Es necesario hacer alusión de la capacidad que le otorga la Constitución vigente al Departamento del Distrito Federal para la adquisición y posesión de bienes inmuebles de Dominio Público y concretamente a los destinados a un servicio público. Esta capacidad la podemos encontrar claramente establecida en la fracción VI, párrafo I del artículo 27 Constitucional al señalar que:

Fracción VI "Fuera de las corporaciones a que se refiere las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por si bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, El Departamento del Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos

los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".

C).- NUEVA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1970.

Habiendo realizado un breve estudio de los artículos de nuestra Carta Magna con relación a la materia que nos ocupa, pasaremos a analizar la nueva Ley Orgánica del Departamento de Distrito Federal Reglamentaria de la Base Primera Fracción VI del Artículo 73 Constitucional que fue publicado en el Diario Oficial de fecha 29 de diciembre de 1970, derogando al anterior Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de Diciembre de 1941, de acuerdo con el Artículo Segundo transitorio de la nueva ley.

Según el artículo 9° Capítulo Segundo "Del Territorio", podemos advertir que los límites territoriales del Depto. del Distrito Federal son idénticos a los límites fijados por los Decretos de 15 y 17 de Diciembre de 1898, además se ratifica los convenios celebrados por los Estados de Morelos y México respectivamente.

En su segundo párrafo el citado artículo, -

realiza una narración suscinta de los límites que guarda el Departamento con los Estados mencionados.

En su artículo 10° hace alusión a las 16 delegaciones en que se divide el Distrito Federal o Ciudad de México para todos los efectos de esta Ley Orgánica, teniendo como diferencia con la anterior Ley el hecho de que esta sólo los dividía en 14 delegaciones.

Artículo 10.- El Distrito Federal o Ciudad de México se divide para los efectos de esta ley y de acuerdo con las características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas en 16 delegaciones denominadas - como sigue: 1.- Gustavo A. Madero; 2.- Azcapotzalco; 3.- Ixtacalco; 4.- Coyoacán; - - 5.- Alvaro Obregón; 6.- La Magdalena Contreras; 7.- Cuajimalpa de Morelos; 8.- Tlalpam; 9.- Ixtapalapa; 10.- Xochimilco; 11.- Milpa Alta; 12.- Tlahuac; (Nuevas Delegaciones) - 13.- Miguel Hidalgo; 14.- Benito Juárez; - - 15.- Cuauhtémoc; y 16.- Venustiano Carranza.

En el siguiente artículo delimita los perímetros por separado de cada una de las Delegaciones.

De la lectura de cada uno de los capítulos de la Ley citada, podemos advertir que el le-

gislador tomó nota de la importancia que tienen los bienes Patrimoniales del Distrito Federal, otorgando atribuciones tanto al Delegado, como al Consejo Consultivo y las Juntas de Vecinos, para la conservación y cuidado de tales bienes.

Artículo 17.- Las juntas de vecinos tendrán las siguientes atribuciones:

Fracción V.- Informar al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo, sobre el Estado que guarden los Monumentos arqueológicos, históricos o artísticos; ruinas prehispánicas y coloniales; sitios históricos, plazas típicas; - escuelas públicas; bibliotecas, museos, templos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y en general, todo aquello que en la comunidad tenga interés.

Artículo 24.- Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

Fracción XII.- Practicar visitas periódicas a los centros de interés o utilidad pública, como los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos; ruinas arqueológicas y coloniales; sitios históricos; plazas típicas; escuelas públicas, bibliotecas, museos, templos, -

mercados, hospitales, asilos, hospicios, centros asistenciales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obra de ornato, y en general a todo aquello que tenga un contenido de interés social.

Otra situación loable del legislador es que imponga como atribución al Departamento el que se realice un catálogo completo de los bienes del dominio público y de los bienes de dominio privado, ya que ello implica un mejor control en la conservación y cuidado de los mismos evitando el robo de piezas de fácil transportación pero de un incalculable valor cultural y económico y lo que es mejor que sea actualizado ese catálogo. (Artículo 36, fracción LII).

El patrimonio del Distrito Federal se encuentra comprendido en el Capítulo Octavo "De los Bienes" de los artículos 81 a 88 de la multicitada ley.

En el Artículo 81 se le reconoce la capacidad al Departamento del Distrito Federal para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para ejercer las atribuciones que sean de su competencia y de las de sus órganos de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 fracción VI de nuestra Constitución.

Por su parte el artículo 82 realiza una clasificación de los bienes que comprende su patrimonio en: a).- Bienes de dominio público y b).- Bienes de dominio privado.

De la lectura de dicho capítulo podemos advertir que la Nueva Ley Orgánica comprende a los bienes de dominio público en: bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público, ejemplo de ello, párrafo segundo del artículo 85.

Artículo 83.- Los bienes de dominio público del Departamento del Distrito Federal son los siguientes:

- I.- Los inmuebles destinados a un servicio público prestado por el Departamento;
- II.- Los propios que de hecho se utilicen para la prestación de un servicio público, y los equiparados a estos, conforme a la ley;
- III.- Los monumentos históricos y artísticos, obras de ornato, muebles e inmuebles, que sean propiedad o construidos por el Departamento del Distrito Federal.
- IV.- Las servidumbres cuando el predio dominante sean alguno de los anteriores:
- V.- Las vías terrestres de comunicación que -

no sean federales o de particulares:

VI.- Los inmuebles adquiridos por expropiación para destinarse a fines de utilidad pública;

VII.- Los canales, zanjias y acueductos adquiridos o construídos por el Departamento, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo;

VIII.- Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos;

IX.- Los montes y bosques que no sean propiedad de la federación ni de los particulares - y que tengan utilidad pública;

X.- Los muebles propiedad del Departamento - del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles; como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periodísticas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas y filatélicas; los archivos; las fonograbaciones; películas; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualesquier otros objetos que con-

tengan imágenes y sonidos; y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XI.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Departamento del Distrito Federal;

XII.- Los demás bienes muebles o inmuebles no considerados en las fracciones anteriores que tengan un interés público o sean de uso común y no pertenezcan a la federación o a los particulares.

En el artículo siguiente define la ley a los bienes de dominio privado del Departamento del Distrito Federal como aquellos no comprendidos en el artículo 83, y cuyo uso o utilidad no tengan un interés público.

Por otra parte el artículo 85 advierte que todos los bienes muebles o inmuebles que constituyan el patrimonio del Departamento del Distrito Federal son inembargables. Los bienes de dominio público de uso común y los bienes destinados a un servicio público no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación; tampoco podrá imponerse sobre ellos servidumbre pasiva alguna en los térmi-

nos del derecho común. De ellos podemos llegar a la consideración de que los bienes de dominio privado sí pueden ser objeto de enajenación cubriendo ciertos requisitos.

Los bienes de dominio público pierden tal carácter mediante la desincorporación del uso o utilidad del interés público.

Por último, la Ley General de Bienes Nacionales de 31 de Diciembre de 1941 es supletoria de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de Diciembre de 1970 en todo lo que no se oponga a las disposiciones de esta Ley. (Artículo 88).

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO III

- 1.- Codificación del Departamento del Distrito Federal. Pág. 14, Tomo I, Publicación Oficial. México, 1943.
 - 2.- Codificación del Departamento del Distrito Federal. Pág. 19, Tomo I, Publicación Oficial. México, 1943.
 - 3.- Codificación del Departamento del Distrito Federal. Pág 31, Tomo I, Publicación Oficial. México, 1943.
 - 4.- Codificación del Departamento del Distrito Federal. Pág. 59, Tomo I, Publicación Oficial. México, 1943.
 - 5.- Derecho Administrativo. Gabino Fraga. - Pág. 476. Segunda Edición. México, 1939.
 - 6.- Derecho Constitucional. Felipe Tena Ramírez. Pág. 198 Octava Edición. Editorial Porrúa. México, 1967.
 - 7.- Derecho Administrativo. Gabino Fraga. - Pág. 473. Segunda Edición. México, 1939.
- Leyes Fundamentales de México. Felipe - Tena Ramírez. Segunda Edición. Editorial

Porrúa. México, 1964.

Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Cuarta Edición. México, 1968.

Monografía. El Municipio en México y su Evolución Social. Miguel S. Macedo. Tomo I, Volumen II, Editorial Porrúa. México.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

1.- El Estado para estar en posibilidades de satisfacer las necesidades colectivas de interés público y excepcionalmente las de interés privado, es - decir, para lograr una mejor organización político-administrativa, requiere de bienes materiales.

2.- Para la doctrina Española, la diferencia entre los bienes de propiedad pública y los bienes de - propiedad privada, estriba en el concepto de utilidad pública y en el de la propiedad de un sujeto - del Estado.

3.- Las características de los bienes de dominio - público son:

a).- Inalienabilidad.

b).- Imprescriptibilidad.

c).- Inembargabilidad.

d).- No son hipotecables; y

e).- No pueden reportar ningún derecho de uso, usufructo, habitación o servidumbre pasiva en provecho de alguna persona física o moral.

4.- Con apoyo en la definición dada por la doctrina argentina podemos decir que dominio público es el conjunto de cosas afectas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa

de base territorial, destinados al uso público de los administrados y que no son por tanto susceptibles de apropiación privada.

5.- El Dominio Público se origina: a).- En la - - Ley; y/o b).- En el uso mismo de la cosa.

6.- Consideramos como consecuencias de la desafectación de un bien del Dominio Público: a) Cambio - de régimen jurídico; b) Incorporación del bien desafectado en el dominio particular del Estado o de los particulares; c) Pérdida de las característi--cas esenciales de los bienes de dominio público.

7.- El origen de los bienes de propiedad pública - bajo el dominio estatal en México, lo podemos en--contrar en las tierras del Calpulli precolonial, - algunas de las cuales estaban destinadas para goce de la generalidad. Además de las tierras que se - destinaban al sostenimiento del ejército y a sufragar los gastos del culto a los dioses.

8.- La propiedad originaria que la Nación tiene - sobre las tierras del territorio de la República, constituye un elemento de su patrimonio que por - razones de su destino y del interés que la colectividad tiene en su debido aprovechamiento está regido fundamentalmente por disposiciones de Derecho - Público.

9.- La nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de lo. de Enero de 1970, se apegó a la idea de separar los bienes de dominio público - de los bienes de uso común de acuerdo con la Ley - General de Bienes Nacionales de 31 de diciembre de 1941. Situación por la cual el legislador actualizó la cuestión con relación a las opiniones doctrinarias modernas. Concepto no previsto en la anterior Ley Orgánica del Depto. del D.F. de 1941, la que llegó al extremo de realizar una enumeración - por separado de los "bienes de dominio público o de uso común" y de los bienes destinados a un servicio público.

10.- Otro error que podemos encontrar en la anterior Ley Orgánica, superado por la Ley actual, es el relativo a la clasificación de los bienes en: - de dominio público o de uso común, bienes destinados a un servicio público y "bienes propios".

11.- Un avance práctico y real obtuvo el legislador al establecer como atribución del Depto. del Distrito Federal, el que lleve a cabo un catálogo completo de los bienes del dominio público y de los bienes del dominio privado, ya que ello implica un mejor control y cuidado de los mismos evitando el robo de piezas de fácil transportación pero de un incalculable valor cultural y económico; debiéndose por otra parte actualizar periódicamente dicho catálogo.

12.- Es de importancia advertir que todos los bienes de dominio público o de dominio privado sean muebles o inmuebles, son inembargables de acuerdo con la nueva Ley Orgánica.

13.- De la lectura del capítulo "De los Bienes" - de la nueva Ley citada concluyo que los bienes de dominio público no son susceptibles de enajenación alguna; en cambio los bienes de dominio privado - sí pueden ser objeto de enajenación cubriendo previamente ciertos requisitos legales.

14.- Los bienes de dominio público pierden tal carácter mediante su desincorporación al uso o utilidad del interés público.