

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende, desde la perspectiva constitucional, dar una visión panorámica del derecho de propiedad que tiene el Estado Mexicano sobre su territorio o propiedad pública, sus características, las facultades con que cuenta para adquirir la propiedad de los bienes que estén en manos de los particulares, sean por contratos de derecho privado (compraventa, donación, permuta, dación en pago, etc.), o por actos jurídicos de derecho público, como son: expropiación, nacionalización, extinción de dominio, actos que no se equiparan a la confiscación, decomiso y requisa y por último la distribución de la propiedad que realiza el Estado Mexicano a los cuatro niveles de gobierno: federación, estados miembros, distrito federal y municipios lo que permite distinguir qué bienes pertenecen a cada uno de ellos, sus particularidades y en general el régimen patrimonial que los rige.

II. EL DERECHO DE PROPIEDAD

1. CONCEPTO

Existen un sin número de conceptos acerca de lo que debe entenderse por la propiedad. Para Rafael Rojina Villegas se traduce

“...en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”.¹

Para el autor citado ese poder jurídico total significa:

“...que el aprovechamiento se ejerce bajo la forma de uso, disfrute o disposición de la cosa o que se tiene simplemente la posibilidad normativa de ejecutar todos los actos de dominio o de administración, aun cuando jamás se ejecuten. Es decir, se trata de un aprovechamiento jurídico y no económico”.²

Por su parte Felipe de la Mata y Roberto Garzón sostienen que la propiedad:

“Es el derecho real que tiene una persona llamada propietario para usar, gozar y disponer directa e in-

¹ *Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, 7^a ed., México, 1991, p. 289.

² *Ibidem*, p. 292.

mediatamente, de manera perpetua, exclusiva y absoluta de un bien corpóreo e individualizado, estando las demás personas obligadas a respetar el ejercicio de ese derecho”.³

Por su parte Ignacio Burgoa Orihuela la define en los siguientes términos:

“...la propiedad en general, bien sea privada o pública traduce una forma o manera de atribución o afectación de una cosa a una persona (física o moral, pública o privada), por virtud de la cual ésta tiene la facultad jurídica de disponer de ella ejerciendo actos de dominio...”.⁴

Enrique Sánchez Bringas señala que:

“La propiedad es el derecho que determina la pertenencia de un bien a favor de una persona y la facultad a usarlo, disfrutarlo y disponer de él libremente”.⁵

2. CARACTERÍSTICAS

De las anteriores definiciones se pueden desprender los tres derechos que comprende la propiedad: *a)* el derecho de usar, o sea el poderla utilizar; *b)* el derecho de disfrutar, que implica gozar y apropiarse de los frutos y productos del bien y *c)* el derecho de disponer que significa que se puede enajenar, gravar, transformar o en su caso consumir dicho bien.

Al ser la propiedad un derecho real participa de sus características esenciales que son:

³ *Bienes y Derechos Reales*, Porrúa, 3ª ed., México, 2009, p. 111.

⁴ *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1984, p. 452.

⁵ *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1998, p. 621.

a) Es un derecho que recae sobre un bien determinado.

b) Es un derecho que excluye a cualquier tercero.

c) Es un derecho oponible a todo mundo.

d) Es un derecho que le otorga a su titular la facultad de perseguir el bien y recuperarlo.

e) Es un derecho que confiere a su titular un derecho preferente en relación a cualquier otro tipo de derecho.

Es de suma importancia recalcar que la propiedad como cualquier otro derecho real, para que surta efectos contra terceros, debe estar inscrito en el Registro Público de la Propiedad, de lo contrario el derecho del propietario no es oponible a los terceros, ni tampoco goza de los derechos de persecución y de preferencia. Al respecto los artículos 3007, 3011 y 3013 del Código Civil para el Distrito Federal establecen:

“ART. 3007.—Los documento que conforme a este Código sean registrables y no se registren, no producirán efectos en perjuicio de tercero.”

“ART. 3011.—Los derechos reales y en general cualquier gravamen o limitación de los mismos o del dominio, para que surtan efectos contra terceros, deberán constar en el folio de la finca sobre que recaigan, en la forma que determine el reglamento...”

“ART. 3013.—La preferencia entre derechos reales sobre una misma finca u otros derechos se determinará por la prioridad de su inscripción en el Registro Público, cualquiera que sea la fecha de su constitución...”

La oponibilidad, persecución y preferencia que generan los derechos reales se encuentran condi-

cionados a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, para que puedan ejercitarse.

En la materia de los derechos reales no se aplica el principio de “primero en tiempo, primero en derecho” sino “primero en registro, primero en derecho”.

3. TIPOS DE PROPIEDAD

De acuerdo a nuestro sistema constitucional (art. 27) existen tres tipos de propiedad:

a) La pública; b) la privada y c) la social

Cada una de ellas tiene un régimen jurídico especial y características tan particulares que impide que se les pueda equiparar.

3.1. PROPIEDAD PÚBLICA

Se refiere a los bienes que se le atribuyen y le pertenecen al Estado Mexicano como totalidad y que éste a su vez distribuye entre los cuatro diferentes niveles de gobierno: federal, estatal, municipal y distrito federal.

3.2. LA PROPIEDAD PRIVADA

Jorge Madrazo con mucha claridad define la propiedad privada en los siguientes términos:

“Es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad”.⁶

⁶ CARBONELL, Miguel, coord., *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa-UNAM, México, 2005, p. 499.

México reconoce la propiedad privada como un derecho, sin embargo no es un derecho absoluto, ya que el Estado (en cualquiera de sus niveles) se encuentra facultado para imponerle a la misma, las modalidades y limitaciones establecidas en las leyes, inclusive expropiar el bien por causas de utilidad pública, y mediante indemnización, tal como lo establecen los párrafos primero, segundo y tercero del citado artículo 27 constitucional, que en su parte conducente prescriben:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

”Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

”La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de

la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”

Dichas limitaciones se traducen en restricciones o prohibiciones a los derechos de usar, disfrutar o disponer de los bienes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho relativo a la propiedad privada está limitado por su función social.

Novena Época. No. de registro: 175,498. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XXIII, marzo de 2006. Tesis: P./J. 37/2006. Página: 1481.

“PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.”

A su vez el artículo 16 del Código Civil para el Distrito Federal prescribe:

“Los habitantes del Distrito Federal tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en este Código y en las leyes relativas.”

3.3. PROPIEDAD SOCIAL

Es un tipo de propiedad que tienen los núcleos de población ejidales, comunales y los grupos indígenas.

La propiedad social presenta varias particularidades que la hacen muy diferente a la propiedad privada; entre las que destacan las siguientes:

a) Su marco normativo es la ley agraria y no el código civil), b) los derechos que confiere, c) la manera de transmitirlos, inclusive por causa de muerte, d) los límites en la extensión permitidos para que un ejidatario pueda ser propietario de derechos parcelarios, e) únicamente los mexicanos pueden ser ejidatarios y comuneros. (Arts. 46, 47, 64, 68, 80, 17, 18 y 15 Ley Agraria)

El fundamento constitucional de la propiedad social se encuentra plasmado en la fracción VII del artículo 27 que en su parte conducente señala:

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas... la ley... regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela...”

III. LA PROPIEDAD DEL ESTADO MEXICANO O PROPIEDAD PÚBLICA

1. CARACTERÍSTICAS

Las características de los bienes propiedad del estado o propiedad pública son las siguientes:

a) Son inalienables, lo que significa que no se pueden enajenar, mientras no se desincorporen del régimen de dominio público, cumpliendo para ello con los requisitos establecidos en la ley.

b) Son imprescriptibles, lo que impide que cualquier persona pueda adquirir la propiedad de los mismos por la simple posesión del mismo, durante determinado tiempo y a título de dueño.

c) Son inembargables, que se traduce en que no se pueden trabar embargos sobre ellos.

d) Algunos bienes se pueden concesionar a los particulares para su uso aprovechamiento o explotación, sin que ello implique un derecho real en su favor. (Arts. 4, 6, 13, 16, de la Ley General de Bienes Nacionales; 137, 138, 139, 141 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 4, 8, 16, 17, 19, 20, 21, 34, 35 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público).

La propiedad pública encuentra su fundamento constitucional en el artículo 27, al establecer en su parte conducente:

“ART. 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacio-

nal, corresponde originariamente a la Nación... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental... y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y el espacio situado sobre el territorio nacional... son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales... las aguas marinas interiores... VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesario para los servicios públicos...”

2. EL DERECHO DE PROPIEDAD QUE TIENE EL ESTADO SOBRE SU TERRITORIO

Uno de los temas más debatidos en la Teoría del Estado, es acerca de la naturaleza del derecho que tiene el Estado sobre su territorio. Se plantea si además del imperio, (o sea la facultad de crear y aplicar el ordenamiento jurídico en un espacio determinado), el estado tiene el dominio o sea si goza del derecho real de propiedad, o si carece de él.

Entre los defensores de la tesis que el Estado no es propietario del territorio se encuentran Ignacio Burgoa Orihuela y Rafael Martínez Morales. Asevera Ignacio Burgoa Orihuela lo siguiente:

“El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, acto de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc. En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, con-

siste en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta... En síntesis, el concepto de “propiedad originaria” empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio... El dominio originario que tiene la nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierra y aguas como objeto de los derechos; es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, uno de los cuales actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a propiedad individual, pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional”.⁷

Por su parte Rafael Martínez Morales sostiene:

“Si se mantuviera la idea de que el territorio (tridimensional: superficie, subsuelo y espacio) es propiedad del Estado, nos veríamos en graves problemas de explicar porqué, un predio, por ejemplo, pertenece al mismo tiempo a un particular, a un municipio, a una entidad federativa y a la Federación.

”Resulta claro que el territorio no es del Estado, en una acepción patrimonial, sino que únicamente

⁷ *Op. cit.*, pp. 456 y 457.

es (y ello no es poco), el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico: es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las decisiones soberanas de dicho estado”.⁸

En sentido contrario se encuentran Gabino Fraga y María de la Luz González González que aseveran que el estado tiene un derecho real sobre su territorio.

Gabino Fraga expresa:

“De acuerdo con lo que en aquel lugar indicamos, debe decirse que la inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Nación, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada. Aun dentro del derecho civil mismo, la inalienabilidad no constituye un carácter contrario a la propiedad, como lo demuestra el régimen de bienes dótiles y del patrimonio de familia, en donde aquella prohibición no tiene otro objeto sino dar mayor fuerza a la propiedad. Así pues, creemos que la última tesis expuesta es la más aceptable para precisar el concepto del dominio directo que utiliza la Constitución, debiendo agregar que nuestro sistema legislativo puede colocarse dentro de la categoría de legislaciones que adoptan la intervención del Estado, asignándole a éste una propiedad regida por el derecho público”.⁹

Por su parte María de la Luz González González escribe:

⁸ *Derecho Administrativo. Segunda Curso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1996, p. 47.

⁹ *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1977, pp. 370.

“El territorio es elemento imprescindible para el Estado, ya que sin él, no puede cumplir con sus funciones, por lo que puede inferirse que el Estado no puede obrar ni conservar su existencia si carece de territorio, debe poseer un auténtico derecho sobre el mismo, derecho que de ninguna manera es un derecho personal, ya que no se actúa sobre personas, sino sobre cosas; por lo tanto, el derecho sobre el territorio es un derecho real, un derecho de dominio”.¹⁰

Además existe la postura un tanto ecléctica de Héctor González Uribe al señalar:

“El derecho sobre el territorio no puede ser sino un derecho real, un derecho de dominio. Y sin duda un derecho real eminente, por razón de la supremacía del Estado. Un derecho que se entiende a todo el territorio, pero que no se ejerce con exclusividad, sino que respeta el dominio útil que pueden ejercitar los propietarios particulares sobre muchas porciones del propio territorio. Por ese motivo, por ser a la vez general y limitado en cuanto su objeto, el derecho del Estado no es propiedad. El Estado tiene derechos sobre su dominio privado al igual que los particulares, pero en lo que respecta al dominio público su derecho solo se manifiesta en casos excepcionales, tales como la expropiación por causa de utilidad pública o la devastación para los fines de la defensa nacional. Todo ello nos lleva a calificar su derecho real como *sui generis*. El jurista alemán Laband le llama un “derecho real de Derecho Público. Dabin, con mucho acierto, después de poner de relieve el hecho de que el derecho del Estado encuentra su explicación y justificación solo en la misión

¹⁰ *Teoría General del Estado*, Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, México, 2008, pp. 491 y 492.

que realiza de promover el bien público temporal, lo denomina un derecho real institucional”.¹¹

Para rematar la falta de consenso y la poca claridad sobre el tema es necesario transcribir la opinión de Felipe Tena Ramírez:

“Entendemos, en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública... Así, pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación... Lo que no pudimos admitir en la relación de la nación con su territorio (donde si existe el dominium y no simplemente el imperium, según nuestra Constitución), hemos de aceptarlo en la relación de los Estados miembros con el territorio dentro del cual ejercen su jurisdicción. A menos de fraccionar el dominium, eso que la Constitución llama la propiedad originaria de la nación, hemos de convenir en que los Estados miembros no gozan sino del imperium sobre las personas que se encuentran dentro de los límites de su demarcación. Sólo a través de ellas —para seguir utilizando la construcción de Jellinek— el Estado-miembro usufructúa una potestad refleja sobre el territorio... Pues bien: si el territorio de los Estados perteneciera a éstos, no se explicaría porqué no son los Estados, sino la federación, quienes pueden legislar sobre te-

¹¹ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 1972, pp. 297 y 298.

renos que, como los baldíos, caen bajo el dominio de la Nación... Pero si se examina con atención el artículo se advertirá que nada tiene que ver con la propiedad del territorio, sino tan sólo con la jurisdicción. El territorio no sirve para los Estados sino como base o asiento de su jurisdicción”.¹²

Como se puede apreciar la confusión conceptual ha generado conclusiones equivocadas.

El problema planteado se puede resolver si se utilizan tres premisas fundamentales:

A) La primera de ellas consiste en concebir al territorio como espacio geográfico al igual que como ámbito espacial de validez del orden jurídico; lo que nos permite distinguir las dos facultades que tiene el Estado sobre su territorio: el imperio (la facultad de crear y aplicar el ordenamiento jurídico en un determinado espacio geográfico) y el dominio o sea el derecho real de propiedad que tiene sobre los bienes localizados dentro de su territorio.

El artículo 27 constitucional plasma en su primer párrafo este dominio del Estado Mexicano al prescribir:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...”

Es evidente que el constituyente de 1917 estableció el derecho de propiedad a favor del Esta-

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996, pp. 187-191.

do sobre todos los bienes ubicados dentro de los límites del territorio nacional y debido a ellos puede transmitir ese dominio a los particulares, ya que si el Estado no fuera el dueño, no podría enajenarlos.

A su vez el referido artículo 27 constitucional en su párrafo tercero contempla el imperio que tiene el Estado Mexicano al señalar:

“...la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...”

Como se puede apreciar la Constitución establece los dos derechos: el imperio y el dominio.

B) La segunda es entender que el Estado Mexicano como estado compuesto de tipo federal, se encuentra integrado por cuatro niveles de gobierno: el federal, el estatal, el del distrito federal y el municipal y la Constitución a cada uno de ellos, les otorga tanto el dominio como el imperio, delimitando expresamente sus competencias.

El Estado Federal no se identifica con una de sus partes o sea la federación, es un error muy común identificar al Estado Federal Mexicano con la federación, lo que nos conduce a errores teóricos y prácticos muy aberrantes, como el afirmar que al ser la federación el representante de la nación mexicana, es la única que tiene el derecho de propiedad y no así las entidades federativas y los municipios, a pesar de lo preceptuado por la fracción VI del citado artículo 27 constitucional:

“... Los estados y el Distrito Federal lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena ca-

pacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos...”

Es claro que los estados miembros al igual que el distrito federal y los municipios pueden adquirir inmuebles, y enajenarlos. Además pueden las entidades federativas reglamentar su uso, goce y disposición, tal como lo establece la fracción II del artículo 121 Constitucional “...los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación”.

A mayor abundamiento la Constitución determina:

“ART. 27.—... VI... Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...”

Es importante recalcar que en nuestro sistema constitucional cada nivel de gobierno tiene facultades propias que excluyen a los demás; la misma Ley Suprema delimita las competencias de cada uno de ellos o en su caso establece las excepciones cuando se trata de facultades compartidas. (Arts. 73, 115, 122, 124, 3-VIII, 104-I, 117-IX, 21, 121-V, 5, 4, Const.).

C) El tercer presupuesto radica en entender que nuestra Constitución reconoce tres tipos de propiedad: la privada, la pública y la social y que a cada una de ellas les atribuye características muy definidas, que impiden que se les pueda asimilar, por ende querer describir la naturaleza de la propiedad pública en base al Código Civil, o la propiedad privada tomando como texto legal la Ley Ge-

neral de Bienes Nacionales o a la propiedad social basándose en las leyes citadas es un grave error.

Derivado de todo lo anterior se puede concluir que el Estado Mexicano es propietario de los bienes que se encuentran dentro de los límites de su territorio y a su vez ese dominio lo distribuye entre la federación, los estados miembros, el distrito federal y los municipios, facultándolos a enajenarlos en los términos y condiciones establecidos en sus propias legislaciones; ésto sin perjuicio del imperio que gozan de reglamentar la propiedad, en base a las competencias atribuidas.¹³

Si los argumentos anteriores no fueran suficientes, se puede añadir uno más, al preguntarse ¿de quién son los bienes que no tienen dueño? La respuesta es muy sencilla, esos bienes que aparentemente no tienen dueño son del Estado Mexicano, de conformidad con el primer párrafo del citado artículo 27 Constitucional y adicionalmente en los términos de los artículos 157, 158, 159 de la Ley Agraria y 6, 13 de la Ley General de Bienes Nacionales dichos bienes se le confieren a la federación.

¹³ Los bienes atribuidos a la federación se encuentran regulados entre otras por la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley Agraria y son estos cuerpos legislativos los que determinan que bienes pueden enajenarse y los requisitos para la transmisión de su propiedad. En lo que respecta a los bienes pertenecientes a los estados miembros, en su constitución y leyes locales las que lo reglamentan. En el caso del Distrito Federal son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y por último en lo referente a los bienes municipales, es la constitución local y la Ley Orgánica Municipal la que los reconoce y regula.

Estos numerales en su parte conducente señalan:

“ART. 157.—Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindado ni medidos.”

“ART. 158.—Son nacionales:

I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este Título; y

II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.”

“ART. 159.—Los terrenos baldíos y los nacionales serán inembargables e imprescriptibles.”

“ART. 6.—Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación: ... VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.”

“ART. 13.—Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.”

3. FORMAS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD POR EL ESTADO MEXICANO

El Estado como toda persona moral tiene la personalidad jurídica para adquirir toda clase de bienes y para ello puede realizar cualquier tipo de acto jurídico ya sea de los contemplados en el derecho privado o de los reglamentados en el derecho público.

3.1. POR ACTOS JURÍDICOS DE DERECHO PRIVADO

El Estado Mexicano a través de cualquiera de los cuatro niveles de gobierno: federación, estados miembros, distrito federal o municipios puede celebrar contratos de compraventa, donación, permuta, dación en pago, etc que le permita adquirir la propiedad de los bienes.

3.2. MEDIANTE ACTOS DE DERECHO PÚBLICO

Si bien es cierto el estado mexicano tiene la propiedad originaria de la tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, lo es también que puede adquirir la propiedad sobre determinados bienes por contratos civiles que celebre con los particulares, y también la Constitución lo faculta a ser propietario por actos jurídicos de derecho público, en cuyos casos no se requiere el consenso de los propietarios. Los supuestos contemplados en nuestra legislación son: la expropiación, la nacionalización, la extinción de dominio, actos que no se equiparan a la confiscación, el decomiso y la requisa.

3.2.1. *Expropiación. Concepto*

El tema de la expropiación es un tema muy debatido en la doctrina en México, principalmente en lo que se refiere a lo que debe considerarse como utilidad pública y al momento en que debe pagarse la indemnización.

Para el maestro Elisur Arteaga Nava:

“La expropiación es un acto administrativo, unilateral emitido por una autoridad ejecutiva, con base en la ley y en ejercicio de facultades que tiene expresa-

mente atribuidas, que deriva de un procedimiento administrativo declarativo, público notorio, regular y de buena fe, por virtud del cual el estado —federación, estados o Distrito Federal—, por causa de utilidad pública, mediante indemnización, priva a un particular, contando o no con su anuencia y aun en contra de ello, de la propiedad y posesión de un bien y las adquiera para sí”.¹⁴

Por su parte Rafael I. Martínez Morales la define en los siguientes términos:

“Expropiación es el acto unilateral de la administración para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública mediante indemnización”.¹⁵

Gabino Fraga la conceptúa así:

“La expropiación viene a ser, como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esta propiedad”.¹⁶

Ignacio Burgoa plantea los elementos de la expropiación de la siguiente forma:

“El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública... la expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una

¹⁴ *Garantías Individuales*, Oxford, University Press, México, 2009, p. 741.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 63.

¹⁶ *Op. cit.*, P. 381.

venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar a favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización...”.¹⁷

El fundamento constitucional de la expropiación se encuentra en el artículo 27 constitucional al prescribir:

“ART. 27.—Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización... Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas....”

3.2.1.1. *Elementos de la expropiación*

Toda expropiación consta de cinco requisitos A) de la autoridad que la decreta, B) el particular afectado, C) el bien expropiado, D) la causa de utilidad pública y E) la indemnización.

¹⁷ *Op. cit.*, pp. 465 y 470.

A) *La autoridad administrativa es la que decreta la expropiación.* El procedimiento consta de varias etapas:

a) La secretaría de estado competente emite la declaratoria de utilidad pública, la cual se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en su caso en un diario de la localidad de que se trate y se notificará personalmente a los titulares de los bienes afectados, quienes tendrán un plazo de 15 días hábiles para impugnarla ante la secretaría de estado que la emitió y después de desahogarse las pruebas la misma secretaría confirmará o revocará la declaratoria de utilidad pública.

b) Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la resolución, el Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, de no hacerlo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efecto. Dicho decreto debe ser refrendado por los titulares de las secretarías que hayan intervenido y el de la función pública. (Arts. 54 Ley General de Bienes Nacionales, y 2 y 4 de la Ley de Expropiación).

En el caso del Distrito Federal el Jefe de Gobierno es quien la decreta. (Arts. 20 Bis de la Ley de Expropiación y 67-III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

c) Una vez decretada la expropiación, la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación inmediata del bien. (Arts. 2, 4 y 7 Ley de Expropiación)

B) *El particular afectado.* La persona afectada por la declaratoria de utilidad pública tiene los siguientes derechos: 1) de impugnar la declaratoria (recurso de revisión) ante la autoridad administrativa que la emitió y 2) acudir al juicio de ampa-

ro ante un Juez de Distrito; 3) igualmente tiene el derecho de recibir la indemnización o en su caso controvertir ante el juez el monto de la misma (Arts. 2, 7, 10 y 11 de la Ley de Expropiación); 4) Por último tiene el derecho de reversión o sea el derecho de solicitar le sea devuelto el inmueble expropiado, si en un plazo de 5 años el bien no fue utilizado o destinado al fin para el cual fue expropiado. Este derecho se puede ejercitar dentro de los dos siguientes años a partir de que concluya el citado término de 5 años. (Arts. 9 Ley de Expropiación y 54 Ley General de Bienes Nacionales).

C) *El bien expropiado.* De manera general se puede establecer que cualquier bien sea este mueble o inmueble puede ser objeto de expropiación siempre y cuando se cumplan dos condiciones: que sea el adecuado para cumplir con la causa de utilidad pública decretada y que sea de un particular, ya que si se trata del mismo gobierno lo único que hace es un decreto de destino.

D) *La utilidad pública.* La Ley de Expropiación no señala un concepto de lo que es la utilidad pública, únicamente señala doce supuestos de lo que debe entenderse por ella al prescribir:

ART. 1.—... Se consideran causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

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

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas

para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.”

E) *La indemnización*. El último elemento de la expropiación es la indemnización.

“La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición constitucional sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo entre éste y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación”.¹⁸

La indemnización es la contraprestación a que tiene derecho el titular de un bien expropiado.

Debe pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los 45 días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación aunque se puede convenir que el pago se haga en especie. (Art. 20 Ley de Expropiación).

La Ley de Expropiación (art. 17) hace mención de la escritura pública, sin embargo de conformidad con el artículo 54 de la Ley General de Bienes Nacionales, no se requiere hacer una escritura pública, únicamente se debe inscribir el decreto expropiatorio en el Registro Público de la Propiedad Federal (Art. 42-II Ley General de Bienes Nacionales), si el inmueble es federal y si se trata de un predio del Distrito Federal se inscribe en el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal (Art. 120-I de la Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público), e igualmente se debe inscribir en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la ubicación del bien expropiado.

¹⁸ BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 470.

3.2.2. *Nacionalización. Concepto.*

“La nacionalización puede ser definida como el acto por virtud del cual una autoridad soberana dispone ingrese al patrimonio de la nación una universalidad de bienes, contando o no con la anuencia de los legítimos propietarios o poseedores, sin mediar indemnización”.¹⁹

La ley que rige la materia de nacionalización es la Ley de Nacionalización de Bienes de fecha 26 de agosto de 1935. Tal como lo señala su exposición de motivos el objeto de esta ley es:

“establecer en términos precisos el alcance de la fracción II del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal que prohíbe a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, y nacionaliza los inmuebles o capitales que directamente o mediante interpósita persona llegaren a adquirir dichas asociaciones, así como también nacionaliza los templos y los obispados, casas curales, seminarios, conventos, asilos o colegios de asociaciones religiosas y en general todo edificio construido o destinado a la administración propaganda o enseñanza de su culto religioso...”

El fundamento constitucional de esta ley fué la fracción II (actualmente reformada) del citado artículo 27 constitucional y el artículo décimo séptimo transitorio de nuestra Carta Magna que establece:

“Los Templos y demás bienes que conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma

¹⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Garantías individuales, op. cit.*, p. 774.

por este Decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica.”

La razón de ser de la Ley de Nacionalización de Bienes era quitarle la propiedad de los templos, seminarios, conventos, colegios y en general todo tipo de bienes a las iglesias o asociaciones religiosas, para que ingresaran al patrimonio de la nación y evitar que pudieran tener algún derecho sobre los mismos en lo futuro.

De manera tajante el artículo 1 de la Ley de Nacionalización de Bienes determina:

“ART. 1.—Son bienes de propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal: I. Los templos que están destinados al culto público y los que a partir del lo. de mayo de 1917 lo hayan estado alguna vez, así como los que en lo sucesivo se erijan con ese objeto; II. Los obispados, casas cúrales y seminarios; los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas; los conventos, y cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, y III. Los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, directamente o a través de interpósitas personas.”

Es evidente que esta ley iba dirigida contra la iglesia católica, que en aquella época era si no la única, si la mayoritaria, y la que tenía más templos, seminarios, conventos, escuelas y propiedades.

El artículo 4 de la referida ley establece:

“...procederá la nacionalización independiente de que resulten afectadas con ella personas morales o instituciones de cualquiera índole.”

En los términos de los artículos 29 y 30 de la citada ley, las resoluciones definitivas sobre nacionalización de bienes deben ser dictadas y firmadas por el Secretario de Hacienda e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 fracción V de Ley General de Bienes Nacionales los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimo séptimo transitorio de la Constitución, están sujetos al régimen de dominio público de la Federación y no pueden ser desincorporados y por ende no pueden ser enajenados (Art. 78 Ley General de Bienes Nacionales).

Con las reformas constitucionales a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 1992, las relaciones tensas entre las iglesias y el Estado Mexicano se modificaron radicalmente y así de un ambiente anticlerical se convirtieron en uno de tolerancia, reconociéndoles personalidad jurídica a las iglesias y la capacidad para adquirir la propiedad de los inmuebles indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Como consecuencia de dichas reformas constitucionales se expidió la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de julio de 1992 la que modifica sustancialmente el régimen de las asociaciones religiosas, ya que les permite tener el derecho de propiedad sobre los conventos, seminarios, casas cùrales, escuelas, etcétera.

En virtud de las reformas antes consignada, se debe distinguir a quien se le atribuye la propiedad de dichos bienes, en base al siguiente criterio:

1. Todos los templos, conventos seminarios, colegios y en general todo los inmuebles destina-

dos al culto público o a su enseñanza utilizados con anterioridad al 29 de enero de 1992 son bienes nacionales atribuidos a la federación y quedan sujetos al régimen de dominio y en consecuencia son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Arts. 6-V, 13 y 78 de la Ley General de Bienes Nacionales). Igualmente se consideran bienes nacionales aquellos bienes nacionalizados respecto de los cuales a la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Bienes Nacionales (21 de mayo del 2004) aún no se hubiere expedido la resolución judicial o la declaración administrativa correspondiente. (artículo cuarto transitorio de la Ley General de Bienes Nacionales).

2. Por su parte los inmuebles adquiridos por las asociaciones religiosas en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público a partir del 16 de julio de 1992, ya son de su exclusiva propiedad.

La nacionalización se diferencia de la expropiación, en que no existe la indemnización.

Un caso reciente de nacionalización es el relativo al inmueble denominado Templo San Salvador, ubicado en la comunidad de la Sección Octava de San Salvador, Municipio de Xiutetelco en el Estado de Puebla, publicada la declaratoria de nacionalización en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 de marzo de 2008.

3.2.3. Extinción de dominio. Concepto.

Es la pérdida a favor del Estado de la propiedad de bienes o de la titularidad de derechos —sin contraprestación ni indemnización—, que hayan sido instrumento, objeto o producto de un delito o utilizados para ocultar o mezclar bienes produc-

tos de delitos o utilizados en la comisión de los mismos, en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

El fundamento constitucional es el artículo 22 que en su parte conducente establece:

“ART. 22.—Quedan prohibidas... la confiscación de bienes... No se considerara confiscación... ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de la materia penal; II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notifico a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia

licita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización, ilícita de sus bienes...”

La Ley reglamentaria del artículo 22 Constitucional es la Ley Federal de Extinción de Dominio publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo del 2009.

El objeto de la ley se encuentra señalado en los artículos 1 y 2 que en su parte conducente establecen:

“ART. 1.—Esta Ley es reglamentaria del párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público, de interés social y tiene por objeto regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado, así como el procedimiento correspondiente, la actuación de las autoridades competentes, los efectos de la resolución que se emita y los medios para la intervención de terceros que se consideren afectados por la misma.”

“ART. 2.—Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. *Bienes*. Todas las cosas materiales que no estén excluidas del comercio, ya sean muebles o inmuebles, y todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación, que se encuentren en los supuestos señalados en el artículo 8 de esta Ley.”

El concepto de extinción de dominio se encuentra plasmado en el artículo 3 cuyo tenor es el siguiente:

“ART. 3.—La extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes mencionados en los artículos 2 y 8 de la presente Ley, sin contraprestación ni compensación alguna para su dueño ni para

quien se ostente o comporte como tal. La sentencia en la que se declare tendrá por efecto que los bienes se apliquen a favor del Estado.”

Una vez que cause ejecutoria la sentencia el juez debe ordenar su ejecución y aplicación de los bienes a favor del Estado, y se destinarán los bienes y sus frutos al pago de la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los que se siguió la acción de extinción de dominio y al pago de las reclamaciones procedentes por créditos garantizados y los remanentes del valor de los bienes se depositarán por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en un fideicomiso público coordinado por la Procuraduría General de la República. (Arts. 53, 54, 56 y 61 de la Ley Federal de Extinción de Dominio).

3.2.4. *Actos que no se equiparan a la confiscación. Concepto.*

“La confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación. La confiscación, que equivale a la incautación, esté terminantemente prohibida por el artículo 22 de la Constitución...”²⁰

Tal como lo señala Rafael I. Martínez Morales:

“Históricamente ha existido la confiscación como una sanción a los enemigos del poder público, por medio de la cual se les priva de sus bienes y que éstos pasen a favor del Estado”.²¹

20 BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 470.

21 *Op. cit.*, pp. 71 y 72.

El artículo 22 constitucional expresamente prohíbe la confiscación de bienes al prescribir: “Quedan prohibidas... la confiscación de bienes...”.

Sin embargo el mismo artículo 22 constitucional en su segundo párrafo señala cinco supuestos en los cuales no se considera confiscación y en tal virtud es perfectamente legal ese apoderamiento de bienes.

“ART. 22.—No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia...”

En el primer supuesto o sea el de la privación de la propiedad de un bien para que se aplique o destine al pago de multas o impuestos, es perfectamente legal, ya que en la misma Constitución en su artículo 31-IV establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de los diferentes niveles de gobierno. El incumplimiento de las obligaciones de pagar dichas contribuciones, trae como consecuencia que se le imponga al infractor como sanción la pérdida de dicha propiedad para cubrir los impuestos y accesorios omitidos.

El segundo caso es cuando una autoridad judicial previo procedimiento condena al delincuente a pagar la reparación del daño ocasionado por la comisión de un delito, privándole de la propiedad de los bienes, para que con el importe

de la enajenación se cubra los daños causados a las víctimas. Este supuesto además de justo tiene su soporte en el artículo 14 constitucional que determina:

“ART. 14.—... Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

El tercer supuesto que permite la Constitución que se le prive a una persona de la propiedad, sin que se considere confiscación, es el relativo al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, regulado en el artículo 109 constitucional cuyo tenor en su parte conducente establece:

“ART. 109.—... Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionaran con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan...”

Igualmente es legal la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono previa declaratoria de abandono.²²

²² Se pueden consultar casos de declaratoria de abandono de embarcaciones en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 27 de febrero de 2002.

El último supuesto contemplado en el artículo 22 constitucional es el relativo a la extinción de dominio que como se señaló con antelación es la pérdida a favor del Estado de la propiedad de bienes o de la titularidad de derechos —sin contraprestación ni indemnización— que haya sido instrumento, objeto o producto de un delito o utilizadas para ocultar o mezclar bienes productos de delitos o utilizados en la comisión de los mismos, en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

3.2.5. *Decomiso. Concepto.*

Es la pérdida de la propiedad de bienes a favor del Estado de los objetos, instrumentos o frutos involucrados en la comisión de delitos o infracciones administrativas.

“El decomiso de los bienes de una persona a que se refiere la Norma Fundamental, es un mecanismo que sirve para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito; para el pago de impuestos o multas; o bien el que se aplica con motivo del enriquecimiento ilícito en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Carta Magna; o sobre los bienes propiedad del sentenciado, por la comisión de delitos de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales el sentenciado se conduzca como dueño, si no acredita su legítima procedencia...”²³

En el caso del decomiso dictado por una autoridad administrativa se podría cuestionar su in-

²³ Novena Época. Instancia. Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo XV, junio de 2002. Tesis 2ª. LXV/2002, página 159.

constitucionalidad, ya que de conformidad con el artículo 14 Constitucional nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos y por su parte el artículo 21 de la Carta Magna solo faculta a la autoridad administrativa a la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad. Por su parte el artículo 16 faculta a la autoridad administrativa a practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Sin embargo el segundo párrafo del artículo 22 Constitucional determina que no se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado las diferencias entre confiscación y decomiso en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época. No. de Registro: 200,122. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: III mayo de 1996. Tesis: P. LXXIV/96 Constitucional, Penal, Administrativa. Página: 55.

“CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.—Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distin-

guen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.”

3.2.6. *Requisa. Concepto.*

“Es un acto administrativo por el cual el Estado adquiere de un particular ya sea la propiedad de un bien inmueble, ya sea el uso o disfrute de un mueble o inmueble o bien obliga a un particular a prestar un servicio temporal para satisfacer una necesidad de apremio, urgencia o peligro mediante el pago de una indemnización”.²⁴

En nuestro sistema constitucional no se encuentra perfectamente delimitado que se entiende por requisita y los tratadistas invocan el último párrafo del artículo 16 Constitucional, para explicar esta figura, sin embargo el supuesto contemplado en nuestra Ley Suprema se refiere únicamente en tiempos de guerra y no en cualquier otra circunstancia. Su tenor es el siguiente:

²⁴ DE LA MATA, Felipe y GARZÓN, Roberto, *op. cit.*, pp. 166-167.

“ART. 16.—... En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

“La requisita o requisición es una figura que surge en el derecho militar; dándose ante una situación de guerra con el exterior o conflicto interior. Por medio de ella, el Estado va a adquirir temporalmente bienes... obedecerá a una situación excepcional, debe ser mediante indemnización y no implica perder la propiedad (salvo tratándose de bienes preceaderos)...”²⁵

La confusión se presenta porque en la Ley de Vías Generales de Comunicación se encuentra contemplado la requisita de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, dependencias, bienes muebles e inmuebles no solo en la hipótesis del citado artículo 16 Constitucional.

Lo más conveniente sería lisa y llanamente denominar a esta incautación administrativa con otro nombre.

La requisita administrativa se encuentra regulada en diferentes leyes administrativas entre otras en la Ley de Vías Generales de Comunicación, que en su numeral 112 establece:

“ART. 112.—En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquili-

25 MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.*, p. 70.

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

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

Algunos ejemplos de requisas son los siguientes: a) Control aéreo. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 1960; b) Teléfonos de México, SA de CV; *Diario Oficial de la Federación* del 1° de septiembre de 1984 y 9 de abril de 1987; c) Compañía de Luz y Fuerza del Centro, SA; *Diario Oficial de la Federación* 28 de febrero de 1987; d) Compañía Mexicana de Aviación, SA: 1 de noviembre de 1987.²⁶

4. BIENES DEL ESTADO MEXICANO

Al Estado Mexicano le corresponde:

a) La propiedad originaria de las tierras y

²⁶ Datos obtenidos de MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.*, p. 71.

aguas comprendidas dentro los límites del territorio nacional y en consecuencia es él quien determina la titularidad de las mismas, ya sea la federación, los estados miembros, el distrito federal, o los municipios; y es quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada e imponerle a la misma las modalidades que dicte el interés público, incluyendo la facultad de expropiarla.

b) El dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales, metales, metaloides, los yacimientos de piedras preciosas, yacimientos minerales u orgánicos, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno entre otros.

c) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión que fija el derecho internacional.

d) Las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional. Art. 27 Const.

5. DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Después de haber quedado precisado el derecho de propiedad de que goza el Estado Mexicano sobre su territorio y de reconocer que México como Estado Federal se encuentra integrado por cuatro niveles de gobierno: la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, ya se puede abordar de que manera nuestro ordenamiento jurídico distribuye la propiedad entre ellos.

5.1. BIENES ATRIBUIDOS A LA FEDERACIÓN

A la federación le son atribuidos los siguientes bienes:

a) Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común (Arts. 132 Const. y 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales).

b) Todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales, metales, yacimientos de piedras preciosas, petróleo, etc. (Arts. 27 párrafo cuarto Const. y 6-I Ley General de Bienes Nacionales).

c) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y modalidades que fije el derecho internacional (Arts. 27 párrafo cuarto Const. y 7-1 Ley General de Bienes Nacionales).

d) Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional (Arts. 27 párrafo quinto Const. y 6-I Ley General de Bienes Nacionales).

e) La zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial —200 millas náuticas— (Arts. 27 párrafo octavo Const. y 6-I Ley General de Bienes Nacionales).

f) Los cayos, arrecifes, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes al igual que las islas con excepción de aquellas sobre las que hasta 1917 hayan ejercido jurisdicción los estados. (Arts. 48 Const. y 6, 7, 9 de la Ley General de Bienes Nacionales).

g) Los templos (Arts. décimo séptimo transitorio de la Const. y 6-V Ley General de Bienes Nacionales).

h) Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos (Art. 6-VIII Ley General de Bienes Nacionales).

i) Los terrenos ganados al mar (Art. 6-IX Ley General de Bienes Nacionales)

j) Los inmuebles que forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal (Art. 6-XI Ley General de Bienes Nacionales).

k) Los demás bienes considerados del dominio público de la federación o como inalienables o imprescriptibles (Art. 6-XXI Ley General de Bienes Nacionales).

l) Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles (Arts. 157-159 Ley Agraria y 6-VII Ley General de Bienes Nacionales).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios jurisprudenciales para definir que las aguas del subsuelo, los bienes que integran el patrimonio de los organismos descentralizados federales y las vías generales de comunicación, son competencia federal. Tesis cuyo tenor es el siguiente:

No. Registro: 175,694. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. XXIII, marzo de 2006. Tesis: P./J. 40/2006. Página: 1483.

“AGUAS DEL SUBSUELO. ES COMPETENCIA FEDERAL REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO, INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA.—Los artículos 27, quinto y sexto párrafos y 73, fracciones XVII y XXIX, inciso 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen cuáles son las aguas propiedad de la Nación; que las aguas del subsuelo podrán alumbrarse libremente mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés pú-

blico el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, así como establecer zonas vedadas; que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible y que su explotación, uso o aprovechamiento por parte de particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, requerirá de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal; asimismo, que corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de ese recurso natural. Por su parte, dicho Congreso, en ejercicio de sus facultades, expidió la Ley de Aguas Nacionales para regular dichos uso y aprovechamiento, cuyos artículos 3o., 4o., y 91 determinan cuáles son las aguas residuales; que su administración corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua, y que su recarga o infiltración para recargar acuíferos requiere permiso de la Comisión y ajustarse a las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto se emitan. Atento a lo anterior, se concluye que es competencia federal regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo, incluyendo su extracción y descarga o infiltración de aguas residuales para recargar acuíferos.”

Controversia constitucional 57/2004. Poder Ejecutivo Federal. 22 de noviembre de 2005. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número 40/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de dos mil seis.

No. Registro: 199,234. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. V, marzo de 1997. Tesis: P. XLVI/97. Página: 88.

“BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES. SON LOS UTILIZADOS EN LA PRESTACION DE

UN SERVICIO PÚBLICO Y LOS ADQUIRIDOS POR LOS PROPIOS ORGANISMOS, DESTINADOS A LOS USOS Y ACTIVIDADES QUE ESTABLECE EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 34 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.—La Ley General de Bienes Nacionales hace una enumeración de los bienes destinados a un servicio público, con arreglo a dos criterios: uno se refiere a los bienes destinados a la residencia de los poderes públicos y el otro a los bienes destinados a atender concretamente ciertas necesidades públicas cuya satisfacción está encomendada al Estado; entre estos últimos se encuentran los bienes que son propiedad del Estado y que se destinan a la prestación de servicios públicos; los que configuran un patrimonio estatal de afectación en cuanto que son asignados, sin transmitir la propiedad, a los organismos descentralizados para permitirles que cumplan con sus fines, que son algunos de los que tiene el Estado y, además, los adquiridos por los organismos descentralizados y que, por ende, ingresaron a su patrimonio, siempre que en ambos casos se destinen a infraestructura, reservas y unidades industriales, o sean asignados a la exploración, explotación, transformación o distribución de recursos naturales y prestación de servicios, o sean utilizados en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, siempre que éstos se relacionen con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, o sean utilizados en la prestación de un servicio público, dejando por ello de ser propiedad de los organismos descentralizados para incorporarse a la de la Federación como bienes del dominio público, siendo necesario que se desincorporen del patrimonio nacional para que puedan ser objeto de apropiación por parte de los particulares o de alguna institución u organismo público.”

Amparo en revisión 804/94. Ferrocarriles Nacionales de México. 12 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos, Juan Díaz Romero votó con salvedades. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Gütrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece

de marzo en curso, aprobó, con el número XLVI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de marzo de mil novecientos noventa y siete.

No. Registro: 177,747. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. XXII, julio de 2005. Tesis: P. XXI/2005, página: 955.

“VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN. LOS CAMINOS, CARRETERAS Y PUENTES QUE COMUNICAN A DOS O MÁS ESTADOS, O ENTRONCAN CON ALGÚN CAMINO DE PAÍS EXTRANJERO, SON BIENES DE USO COMÚN DE PROPIEDAD ORIGINARIA DE LA NACIÓN Y, EN CONSECUENCIA, ESTÁN SUJETOS A LA JURISDICCIÓN FEDERAL.—De los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que los caminos, carreteras y puentes que comunican a dos o más Estados, o entroncan con algún camino de país extranjero, constituyen vías generales de comunicación de uso común de propiedad originaria de la nación y, en consecuencia, están sujetos exclusivamente a la jurisdicción federal y a su regulación legislativa por parte del Congreso de la Unión, conforme al artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. En consecuencia, para que la Federación tenga jurisdicción y dominio sobre dichas vías de comunicación no requiere autorización de las Legislaturas de los Estados en cuyos territorios estuvieren ubicadas, sin que lo anterior transgreda el Pacto Federal, dado que en sus artículos 40, 41, 42, 121 y 124 establece la competencia de la Federación y de los Estados en relación con sus bienes inmuebles.”

Controversia constitucional 23/2003. Estado de Chihuahua. 15 de marzo de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

El Tribunal Pleno, el cinco de julio en curso, aprobó, con el número XXI/2005, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de julio de dos mil cinco.

5.1.1. Régimen patrimonial de los bienes federales

a) Los bienes cuya propiedad o competencia se le atribuye a la federación son denominados bienes nacionales, los cuales son inalienables e imprescriptibles. (Arts. 3, 4, 6,-X, 13, Ley General de Bienes Nacionales.)

b) Solo los tribunales federales serán competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación. (Art. 10 Ley General de Bienes Nacionales).

c) La Secretaría de la Función Pública es la encargada de ejercer los actos de adquisición, registro, control, administración, transmisión de dominio y vigilancia de los bienes nacionales con excepción de los siguientes:

c.1) Lo que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

c.2) Los que sean propiedad de los organismos públicos autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Su administración y control depende de cada uno de ellos.

c.3) Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos propiedad de la federación, están sujetos al control y vigilancia de la Secretaría de Educación Pública.

c.4) Los bienes de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación. Las facultades de adquisición, administración y enajenación la ejercen ellos mismos, sin embargo para la transmisión de propiedad se necesita el acuerdo previo de desincor-

poración y autorización de enajenación, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

c.5) Los inmuebles adquiridos por la Federación en el extranjero (no están sujetos al régimen de dominio público), dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores, salvo que sean utilizados por dependencias distintas, en cuyo caso la vigilancia y conservación de dichos bienes estará a cargo de las mismas.

c.6) Los inmuebles propiedad de las entidades paraestatales (salvo los que sean propiedad de los organismos descentralizados).

c.7) Los terrenos ganados al mar y la zona federal marítimo terrestre que depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (Arts. 2-IX, 28, 29, 30, 33, 37, 40, 41, 4, 23, 31, 78, 79, 116, 119 de la Ley General de Bienes Nacionales).

d) La conservación mantenimiento y vigilancia de los inmuebles federales destinados a un servicio público quedará a cargo de las instituciones destinatarias y únicamente les confiere a dichas instituciones el derecho de utilizar el inmueble para el uso autorizado. (Arts. 66, 70 y 59 Ley General de Bienes Nacionales).

e) Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales, únicamente otorgan el derecho a realizar los usos aprovechamientos o explotaciones sobre los mismos. Son otorgadas por las dependencias administradoras de inmuebles (Secretarías de la Función Pública, de Gobernación, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Reforma Agraria). Se

pueden otorgar por un plazo de hasta cincuenta años y al término de la misma, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado pasarán al dominio de la federación. Los derechos y obligaciones derivados de las concesiones se pueden ceder previa autorización de la dependencia administradora de inmuebles que la otorgó. (Arts. 16, 2-II, 72, 73 y 77 de la Ley General de Bienes Nacionales).

f) No se pueden enajenar los monumentos históricos, artísticos y arqueológicos, ni tampoco los inmuebles federales utilizados para fines religiosos y sus anexidades; los de uso común, los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos, el espacio situado sobre el territorio nacional, las aguas de los mares territoriales. (Arts. 27 párrafos tercero, cuarto y quinto y 17 transitorio de la Constitución; 6, 7, 13, 78, 84 y 85 de la Ley General de Bienes Nacionales; 5, 27, 28, 35 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas).

g) Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común pueden ser enajenados, mediante licitación pública (salvo que se enajenen a favor de instituciones, públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular; al igual que a entidades paraestatales, a fideicomisos públicos y a los propietarios de los predios colindantes o al último propietario de dicho inmueble en cuyos casos se realizará a través de adjudicación directa). El valor base de venta será el que determine el avalúo que practique la Secretaría de la Función Pública, cuya vigencia será de una año y por regla general el precio debe liquidarse de contado. Previa a su enajenación se requiere la emi-

sión del acuerdo administrativo que desincorpore del régimen de dominio público de la federación el inmueble de que se trate y se autorice la operación respectiva, lo que deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. (Arts. 85, 142, 148, 88, 95, 96, 29-VI, VII y 101-VI de la Ley General de Bienes Nacionales).²⁷

h) Los inmuebles propiedad de las entidades paraestatales no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación (salvo los que sean propiedad de los organismos descentralizados), en consecuencia pueden enajenarlos y celebrar cualquier contrato sobre los mismos, sin requerir autorización de la Secretaría de la Función Pública. (Arts. 116 y 117 Ley General de Bienes Nacionales).

i) Las adquisiciones de inmuebles por parte de la federación, no pueden ser en un precio mayor al determinado en el avalúo emitido por la Secretaría de la Función Pública. (Arts. 143-I y 145 Ley General de Bienes Nacionales).

5.2. BIENES ATRIBUIDOS A LOS ESTADOS MIEMBROS

El primer aspecto a considerar es la personalidad jurídica de los estados miembros, la cual esta contemplada en los artículos 27-VI, 41 primer pá-

²⁷ El acuerdo por el que se establecen las normas para la venta de inmuebles de propiedad federal se publicó el 2 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación* y el manual de normas para la adquisición y enajenación de bienes inmuebles federales de la Cámara de Senadores se publicó el 27 de agosto del 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.

rrafo y 121-I Constitucionales que en su parte conducente establecen:

“ART. 27.—... VI. Los estados y el Distrito Federal, 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. Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base...”

“ART. 41.—El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“ART. 121.—... I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.”

En segundo lugar se debe recordar que el territorio de las entidades federativas conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido (Art. 45 const.), pero únicamente comprende la superficie (no es tridimensional), ya que el subsuelo y el espacio aéreo le son atribuidos a la federación (Arts. 27, 42-VII, 48 const. y 6, 7 Ley Gene-

ral de Bienes Nacionales) y por último los bienes muebles e inmuebles, por regla general, se rigen por la ley del lugar de su ubicación, siempre y cuando dichos bienes no se encuentren atribuidos o regulados por disposiciones federales (Art. 121-II Const.). Por último y tal como se planteo anteriormente los estados miembros gozan del imperio y del dominio, o sea del derecho de propiedad sobre los bienes atribuidos localizados dentro de sus linderos.

En síntesis los estados miembros son propietarios de los inmuebles ubicados dentro de su territorio, siempre y cuando no sean de la federación, de los municipios, de los particulares o sean éstos ejidales o comunales. Están facultados para enajenarlos en los términos y condiciones establecidos en sus constituciones y leyes locales.

En términos generales los inmuebles de las entidades federativas se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los bienes de dominio público son los de uso común, los que se utilizan para la prestación de servicios públicos y los destinados a la residencia de las dependencias o entidades de la administración pública y los órganos legislativo y judicial para cumplir sus funciones. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables y para poderse enajenar previamente se deben desincorporar, mediante el decreto del Gobernador y cumplir con los demás requisitos exigidos por la legislación local. Por su parte son bienes de dominio privado, los que no sean de dominio público y cuyo uso y utilidad no sea de interés público y sean susceptibles de ser enajenados a los particulares. Estos bienes son inembargables e imprescriptibles.

5.3. BIENES PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL

El territorio del Distrito Federal se encuentra contemplado en el artículo 44 constitucional, al expresar que el Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene; por su parte el artículo 3 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal textualmente dice:

“El Distrito Federal, se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. La ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal, contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.”

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la que en su artículo 9 señala todos y cada uno de los límites del Distrito Federal.

Constitucionalmente el Distrito Federal tiene capacidad para adquirir y poseer bienes inmuebles y para expropiarlos por causa de utilidad pública (Arts. 27-VI Const. y 67-XXVIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal). La regla general es que son de su propiedad todos los bienes muebles e inmuebles ubicados dentro de su territorio, con excepción de los atribuidos a la federación, los adquiridos por las entidades federativas, los ejidales y comunales, los pertenecientes a los estados extranjeros u organismos internacionales y los que sean de los particulares (Arts. 27, 132 y 17 transitorio Const., 137-139 del Estatuto de Gobierno

del Distrito Federal, 2-4, 16, 40 y 33 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público). Adicionalmente los bienes del anterior Departamento del Distrito Federal pasaron al patrimonio del Distrito Federal, de conformidad con el artículo décimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997 que establece lo siguiente:

“El patrimonio del Departamento del Distrito Federal pasará a formar parte del patrimonio de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con los registros, inventarios y archivos respectivos...”

5.3.1. Régimen patrimonial del Distrito Federal²⁸

El artículo 27-VI Constitucional es el fundamento para que el Distrito Federal pueda adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Por su parte el artículo 128 de la ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público define al servicio público como:

“...la actividad organizada que se realice conforme a las leyes, con el fin de satisfacer necesidades de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones.”

La regla general es que los bienes que se encuentren ubicados dentro de los límites del Distri-

²⁸ Se puede consultar a OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional. El Estado Mexicano. Su Estructura Constitucional*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México 2009, pp. 254-260.

to Federal, le pertenecen, sin embargo no son de su propiedad aunque se encuentren dentro de su territorio, los siguientes bienes:

a) El espacio aéreo y los bienes localizados en el subsuelo, ya que le son atribuidos a la federación. (Arts. 27 párrafos cuarto, quinto y sexto Constitucional y 3, 6, 7-I de la Ley General de Bienes Nacionales).

b) Todos los bienes destinados por el Gobierno Federal al servicio público o al uso común, incluyendo los fuertes, cuarteles y almacenes de depósito; ya que están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales. (Arts. 132 Const. y 6, 7, 9, 59, 60 de la Ley General de Bienes Nacionales y 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal).

c) Los templos. (Arts. 17 Transitorio de la Const. y 78 de la Ley General de Bienes Nacionales).

d) Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos. (Arts. 6-VII, 7-XII de la Ley General de Bienes Nacionales).

e) Los caminos, carreteras, puentes, vías férreas que constituyen vías generales de comunicación con sus servicios auxiliares. (Art. 7-XI de la Ley General de Bienes Nacionales).

f) Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, los terrenos baldíos y nacionales. (Art. 6-VII, X de la Ley General de Bienes Nacionales).

g) Los terrenos ejidales y comunales. (Arts. 27-VII Const., 9, 43, 44, 74, 107 de la Ley Agraria).

h) Los bienes de propiedad privada, incluyendo los que pertenezcan a las asociaciones religiosas, las instituciones de beneficencia pública o privada y los organismos internacionales. (Art. 27 párrafo primero y fracciones II y III Const.).

i) Los inmuebles adquiridos por los estados extranjeros para el servicio directo de sus embajadas o legaciones. (Art. 27-I Const.).

En conclusión todos los inmuebles localizados dentro de los límites del Distrito Federal que no sean federales, ejidales o comunales, de los estados extranjeros u organismos internacionales o de propiedad de los particulares y de las entidades federativas pertenecen al Distrito Federal.

Todos los bienes cuya titularidad le es atribuida al Distrito Federal se clasifican en: bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

5.3.1.1. Bienes de dominio público.

Son bienes del dominio público del Distrito Federal de acuerdo al artículo 16 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público los siguientes:

“Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

I. Los de uso común;

II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos, o los que utilicen las Dependencias y Entidades del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;

III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para tales fines.

IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propiedad del Distrito Federal;

V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;

VI. Los canales, zanjas y acueductos propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;

VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;

VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

IX. Los muebles propiedad 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 periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, los especímenes tipo de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos, fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier objeto que contenga imágenes y sonidos, y

X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.”

De conformidad con lo establecido por el artículo 19 de la Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público, son bienes de uso común:

“...aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en las leyes. Los bienes de uso común del Distrito Federal son inalienables e inembargables”.

Por su parte el artículo 20 de la citada ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público enumera los bienes de uso común de la siguiente forma:

“Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

I. Las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares;

II. Los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública;

III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos, y

IV. Los mercados, hospitales y panteones públicos.”

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y solo pueden ser enajenados previo decreto de desincorporación que expida el Jefe de Gobierno. (Arts. 137, 138, 141 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 4, 8, 16, 17, 19, 20, 21 y 34 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público).

Los bienes de dominio público están sometidos a la jurisdicción y competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal. (Arts. 30 y 31 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público).

5.3.1.2. *Bienes de dominio privado*

Son bienes de dominio privado todos aquellos bienes del Distrito Federal que no sean de dominio público y cuyo uso y utilidad no tengan interés público y sean susceptibles de ser enajenados a particulares. El artículo 139 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los enuncia en los siguientes términos:

I. Los no comprendidos en el Artículo 138 (bienes de dominio público) y cuyo uso y utilidad no tengan interés público

II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;

III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;

IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrenco, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;

V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;

II. Los bienes que por cualquier título adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público; y

III. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.”

Si dichos bienes no son adecuados al servicio de las distintas dependencias, entidades o delegaciones, pueden ser enajenados ya sea a título gratuito u oneroso, previo dictamen del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal. (Arts. 139 y 142 del Estatuto y 33, 35, 37, 38, 14 y 15 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público en adelante Ley del Régimen Patrimonial).

Los Tribunales del Distrito Federal de acuerdo a su competencia, son los que conocen de los juicios que se relacionen con los bienes del Distrito

Federal. (Arts. 143 del Estatuto de Gobierno y 31 de la Ley del Régimen Patrimonial).

Los bienes muebles de dominio privado son inembargables, pero los particulares los pueden adquirir por prescripción, aunque se requiere el doble del plazo establecido en el Código Civil para el Distrito Federal. (Art. 58 Ley del Régimen Patrimonial).

5.3.1.3. *Enajenación de bienes inmuebles del Distrito Federal*

El Distrito Federal como cualquier persona moral puede enajenar los inmuebles que constituyen su patrimonio, pero previamente a su transmisión debe cumplir con varias condiciones, dependiendo si se trata de un bien de dominio público o de dominio privado.

5.3.1.3.1. Enajenación de bienes inmuebles de dominio público.

Para que un inmueble de dominio público se pueda enajenar se deben cumplir previamente los siguientes requisitos:

a) El decreto de desincorporación que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual debe ser publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. (Arts. 141 del Estatuto de Gobierno y 21 y 34 de la Ley del Régimen Patrimonial).

b) La revisión y aprobación del acto jurídico por parte de la Oficialía Mayor del Distrito Federal. (Arts. 9-VII y 53 de la Ley del Régimen Patrimonial).

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal previamente a la enajenación el uno al millar sobre el monto de la enajenación. (Art. 32 de la Ley del Régimen Patrimonial).

d) En caso de requerirse, se debe formalizar ante un Notario Público del Distrito Federal que designe la Secretaría de Gobierno a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (salvo el caso de donaciones de los bienes dominio privado, ya que en este supuesto es la Oficialía Mayor quien designa al Notario). [Arts. 53, 54 y 48 de la Ley del Régimen Patrimonial].

e) Aprobación por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano. (Art. 53 Ley del Régimen Patrimonial).

f) Un avalúo practicado por la Oficialía Mayor a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario. (Arts. 40-I Ley del Régimen Patrimonial y 100-XXI del reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal).

De no cumplirse con los anteriores requisitos la operación es nula de pleno derecho. (Arts. 24 y 43 Ley del Régimen Patrimonial).

5.3.1.3.2. Enajenación de bienes inmuebles de dominio privado.

Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las distintas dependencias, entidades o delegaciones, se pueden enajenar cumpliendo con los requisitos antes mencionados (con excepción del decreto de desincorporación, ya que no se necesita) y adicionalmente se debe contar con el dictamen del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, el cual esta integrado por la Oficialía Mayor, cuyo titular lo presidirá, las Secretarías: de Gobierno, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Desarrollo Económico, del Medio Ambiente, de Obras y Servicios, de Educación, Salud y Desarrollo Social, de Finanzas, de Transportes y Vialidad, de

Seguridad Pública; el representante inmobiliario del Distrito Federal y la Contraloría General en su calidad de asesor. (Arts. 37, 14, 15 y 38 de la Ley del Régimen Patrimonial).

La venta debe ser de contado, salvo que la enajenación tenga como finalidad la ejecución de proyectos de vivienda de interés social o de programas de regularización de la tenencia de la tierra. (Art. 41 Ley de Régimen Patrimonial).

Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción del arrendamiento, donación y comodato, salvo que la ley expresamente lo autorice. (Art. 44 Ley del Régimen Patrimonial y por su parte el Art. 46 de la citada Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público expresamente autoriza al Distrito Federal para celebrar contratos de donación).

Las Dependencias, Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados que tengan destinados o asignados bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, no podrán realizar ningún acto de disposición ni conferir derechos de uso aprovechamiento y explotación sin la previa autorización de la Oficialía Mayor, so pena de nulidad. (Art. 24 Ley del Régimen Patrimonial).

5.3.1.4. Adquisición de bienes inmuebles para el Distrito Federal.

El Distrito Federal puede adquirir inmuebles por cualquier concepto, inclusive por expropiación. (Arts. 27-VI Const., 67-XXVIII, 138-III, VII, 139-VI, VII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 63, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Ley del Régimen Patrimonial).

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal por

conducto de la Oficialía Mayor del Distrito Federal es el facultado para ejercer los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de los inmuebles propiedad del Distrito Federal. (Arts. 67-XIX del Estatuto de Gobierno y 32 de la Ley del Régimen Patrimonial).

En caso de compraventa la Oficialía Mayor del Distrito Federal determinará el valor máximo que se deba pagar a los enajenantes, mediante un avalúo que practique al efecto. (Arts. 40-I y 64 de la Ley del Régimen Patrimonial).

Tratándose de expropiaciones se requiere la declaratoria respectiva por parte del Jefe de Gobierno y es la Oficialía Mayor del Distrito Federal quien determina el monto de la indemnización, siendo la ley aplicable la Ley de Expropiación expedida por el Congreso de la Unión. (Arts. 67-XXVIII del Estatuto, 67 y 68 de la Ley del Régimen Patrimonial).

5.4. BIENES PROPIEDAD DE LOS MUNICIPIOS

Cada municipio tiene la extensión y límites determinados en la Constitución local y en la Ley Orgánica Municipal, expedida esta última por la legislatura estatal. Su territorio solo abarca la superficie y no así, el subsuelo ni el espacio aéreo, ya que esto le compete a la federación. (Arts. 27 y 42-VI Const.).

Tienen capacidad para adquirir y poseer todos los bienes inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos. (Art. 27-VI Const.).

Pueden enajenar los inmuebles de su propie-

dad, cumpliendo los requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución Local y en la Ley Orgánica Municipal, que pueden ser entre otros, el requerir el consentimiento de la legislatura del estado o el exigir que la resolución del ayuntamiento que la acuerde sea tomado por una mayoría calificada, por ejemplo de dos terceras partes de sus integrantes.

Cada estado miembro puede de conformidad con el artículo 115-II-b señalar:

“...los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal...”

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

Novena Época. No. de registro: 183.605. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: XVIII, agosto de 2003. Tesis: P./J.36/2003 Constitucional. Página 1251.

“BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBRACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).—El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consoli-

dación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso *b)* de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean estas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.”

El maestro Elisur Arteaga Nava describe la naturaleza de los bienes municipales en los siguientes términos:

“Los municipios tienen un auténtico derecho de propiedad sobre los bienes que integran su patrimonio, independientemente de que cuenten o no con los títulos para acreditar ese derecho y de que conserven o no la posesión sobre ellos... los inmuebles del dominio público no son susceptibles de ser enajenados; para que lo sean se requiere, por lo general, que antes la legislatura del estado emita un acto en virtud del cual se les afecte el bien del destino para el que tácita o expresamente se destinó... Es frecuente que los bienes inmuebles del dominio privado del municipio pueda enajenarlos el ayuntamiento, previo acuerdo que adopten sus integrantes si se cumplen ciertas formalidades... es común requerir que la venta se realice mediante pública subasta y al mejor postor... los bienes que pertenecen a los municipios, por tratarse de objetos de dominio público, no son susceptibles de salir de su patrimonio por prescripción adquisitiva o positiva e ingresar al de los particulares... no pueden ser objeto de aseguramiento judicial; no son susceptibles de ser embargados; esta es una regla general... sin embargo, hay excepciones; en algunos casos, por acuerdo de las legislaturas, algunos bienes pueden ser dados en garantía para asegurar el pago de un crédito. El decreto respectivo es la medida de la autorización; determinará si la garantía es susceptible de rematarse en los casos de incumplimiento... no son susceptibles de ser expropiados por la federación o los estados; de ser necesario, procede decretar un cambio de destino; que se desafecten al fin al que estaban destinados. La figura de la expropiación es aplicable a los bienes pertenecientes a los particulares...”²⁹

²⁹ *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008, pp. 636-638.

La propiedad del Estado mexicano Su distribución entre los cuatro niveles de gobierno			
Estado Mexicano Arts 27, 42, 43, 44, 30-IV, 133 Const Convenciones a) Viena (embajadas) b) Chicago (espacio aéreo) c) De Naciones Uni- das sobre Derecho de Mar (mar territorial)	Federación	27 párrafos 4, 5 y 8, 42, 132, 133 Const y 17 transitorio Const	Ley General de Bienes Nacionales Arts 3, 4, 6, 7, 9, 10, 78, 84 85, 95 Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artís- ticos e Históricos Arts 5, 27, 28, 35, 36 Ley Agraria Arts 157-159 Código Civil Federal Ley de Asociaciones, Religiosas y Culto Público Art 6 transi- torio
	Estados Miembros	Arts 27-VI, 45 Const	Constitución Local Código Civil Local
	Distrito Federal	Arts 27-VI, 44 Const	Estatuto de Gobierno del DF Arts 3, 137-144 Ley del Régimen Pa- trimonial y del Servi- cio Público Arts 4, 8, 16, 17, 19, 20, 21, 30, 31, 34-39 Ley Orgánica de la Administración Públi- ca del DF Arts 9 y 10
	Municipios	Arts 26-VI, 115-II Const	Constitución local Ley Orgánica Municipi- pal

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008.
- , *Garantías Individuales*, Oxford, University Press, México, 2009.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1984.
- CARBONELL, Miguel, coord., *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa-UNAM, México, 2005.
- DE LA MATA, Felipe y GARZÓN, Roberto, *Bienes y Derechos Reales*, Porrúa, 3ª ed., México, 2009.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1977.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, México, 2008.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 1972.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1996.
- Orozco Garibay, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional. El Estado Mexicano. Su Estructura Constitucional*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México, 2009.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, 7ª ed., México, 1991.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 1998
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas,
Artísticos e Históricos.

Ley Agraria.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito
Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley de Expropiación.

Ley de Nacionalización de Bienes.

Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del
Artículo 22 de la Constitución Política de los Esta-
dos Unidos Mexicanos.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Reglamento Interior de la Administración Pública del
Distrito Federal.