

CAPÍTULO V

RÉGIMEN PATRIMONIAL

En lo que se refiere al régimen patrimonial del Estado mexicano, la legislación federal clasifica los bienes que integran el patrimonio nacional en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Dentro de los primeros se comprenden, según la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público y los equiparados a éstos, los señalados en la Constitución como bienes de dominio directo, tales como las substancias minerales, los carburos de hidrógeno, y los que en aquélla se consideran como propiedad de la Nación que son las aguas del mar, ríos, lagos o lagunas que tengan los caracteres que la misma Constitución señala. También se consideran dentro de la primera categoría, cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles, las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los de este primer grupo y finalmente los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas y arqueológicas, las obras de arte de los museos, etcétera.

Se consideran por la citada Ley como de dominio privado:

I. Las tierras y aguas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, mientras no salgan del patrimonio nacional;

II. Los que ingresen al patrimonio federal por nacionalización de bienes de la Iglesia;

III. Los bienes vacantes en el Distrito y Territorios Federales;

IV. Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la ley federal, que se extinga, y

V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación (ley citada, artículo 3º).

La ley establece que los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los Poderes federales, desde la fecha en que otorgue su consentimiento la legislatura local de la entidad en que estén ubicados, salvo que se trate de bienes adquiridos por la Federación antes del 1º de mayo de 1917 o que la Constitución los haya nacionalizado, y se previene que

si la legislatura no da su consentimiento, los inmuebles quedarán en la situación jurídica de los de dominio privado nacional.

Por lo que hace a los bienes de dominio privado de la Federación, la ley determina que, con excepción de las tierras y aguas enajenables que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, aguas, bosques, colonización y demás especiales, estarán sometidos, en lo no previsto por aquella ley, al Código Civil Federal, y en su defecto, a las disposiciones de carácter general y a las de policía del lugar (artículo 6º).

Desde el punto de vista de la forma de incorporación de los bienes al dominio público, se pueden clasificar en dos categorías: los que constituyen el dominio natural y los que constituyen el dominio artificial.

Los primeros son aquellos que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público, mientras que los segundos son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley.

Esta distinción tiene una gran importancia, porque los bienes del dominio público artificial pueden ser retirados del uso común y, en tal caso, deja de serles aplicable el régimen especial que se creó en la ley para los bienes de dominio público (ley citada, artículo 16).

Los bienes de uso común, lo mismo que todos los bienes de dominio público, están sujetos al régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad (ley citada, artículo 8º).

La inalienabilidad implica la prohibición de todo acto que signifique un desmembramiento de la propiedad, y por eso la ley no permite que sobre los bienes de dominio público pueda practicarse embargo o expropiación por causa de utilidad pública, ni constituirse hipoteca, derecho de usufructo, uso o habitación en provecho exclusivo de particulares, ni que sean objeto de servidumbres pasivas en los términos del derecho común, ni susceptibles de acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina.

No es obstáculo la inalienabilidad para que puedan establecerse sobre los bienes de dominio público ciertos beneficios exclusivos en favor de particulares, sólo que dichos beneficios únicamente pueden otorgarse por acto especial de la Administración que no crea para el interesado ningún derecho real ni acción posesoria (ley citada, artículo 12).

La Ley de Bienes Nacionales previene que los aprovechamientos especiales sólo pueden constituirse por medio de permisos y concesiones que sólo dan derecho al titular, frente a la Administración, para realizar los actos que las leyes permitan, a condición de que cumpla con las obligaciones que se le imponen. Dichas concesiones son anulables, caducables o rescindibles por actos de la autoridad administrativa, siempre que ella no prefiera

el procedimiento judicial; en el concepto de que la nulidad por error, dolo o violencia puede ser subsanada por confirmación del acto cuando cesen tales circunstancias; de que la nulidad sólo puede hacerse valer dentro de los cinco años siguientes al otorgamiento de la concesión y de que la autoridad puede limitar los efectos retroactivos de la nulidad, cuando el concesionario haya obrado de buena fe (ley citada, artículos 12 y 13).

Al lado de los bienes de uso común, la Ley de Bienes Nacionales considera como bienes de dominio público a los destinados a un servicio público y a los equiparados a éstos (artículo 2º, fracción III).

Corresponden a esta clase de bienes todos los inmuebles afectados al uso de oficinas públicas y sus dependencias; los predios rústicos utilizados directamente por los servicios de la Federación: los establecimientos fabriles del Gobierno Federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados, municipios y territorios dentro de sus respectivas jurisdicciones; los que constituyan al patrimonio de los establecimientos públicos creados por ley federal, y los otros adquiridos por medios de derecho público, salvo los nacionalizados (artículo 22).

En la misma ley se declaran equiparados a los anteriores los templos y sus anexidades cuando estén legalmente abiertos al público, y los afectos mediante decreto a actividades de interés social a cargo de instituciones o empresas privadas que no tenga propósitos de lucro (artículo 23).

La forma establecida por la ley para afectar un bien propio al servicio público, es la de un decreto que así lo determine y que se expida por el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Bienes Nacionales (hoy del Patrimonio Nacional) (artículo 28).

Igual procedimiento se establece para el cambio de destino o desafectación del inmueble de que se trate (artículo 28).

El decreto que en ambos casos se requiere, constituye un acto administrativo desde el punto de vista material, puesto que es la condición necesaria para que se aplique o deje de aplicarse a un caso concreto el régimen general creado por la ley para los bienes afectados a un servicio público y para los que dejan de tener esa utilización. El decreto, por sí solo, no crea ninguna situación jurídica, ni general, ni individual; sólo hace aplicable la que la ley establece.

El régimen jurídico aplicable a esta clase de bienes es igual al que corresponde a los bienes de uso común, pues mientras se encuentran afectados al servicio, no pueden ser enajenados ni prescritos, prohibiéndose respecto de ellos todo gravamen real (artículo 8º).

Los bienes que integran el dominio privado de la Federación

están sometidos a un régimen que ya no es de derecho público, pues, como antes indicamos, la ley los somete, en caso de que no regule su situación, al Código Civil Federal y a las disposiciones de policía del lugar de su ubicación (artículo 6º).

Pero sería un error considerar que tales bienes están sujetos al derecho privado común, pues a pesar de todas las semejanzas que existen con la propiedad particular, como la de aquéllos corresponde al Estado, no deja de verse influida por el carácter especial de éste.

Es por esa razón por la que la legislación aplicable al patrimonio privado del Estado es una parte de la legislación civil singular, de derecho privado especial.

La singularidad se manifiesta en las disposiciones que establecen un plazo doble del exigido por el derecho común para la adquisición por prescripción contra la Hacienda Federal (artículo 37); en las que determinan que la enajenación de los bienes propios, salvo casos expresamente exceptuados, se haga mediante pública subasta, sobre avalúo pericial bancario (artículos 40 a 43).

Igualmente forman parte de la legislación civil especial las disposiciones de la ley en las que se fijan las condiciones de los contratos que celebre la Administración respecto de los bienes propios y los derechos que el Estado se reserva en los mismos, tales como las relativas a que ninguna venta se hará si no se entrega al contado la mitad del precio y el saldo se cubre en un plazo no mayor de diez años (artículo 44), y las que previenen que los compradores no pueden realizar ningún acto de enajenación total o parcial ni tienen facultades de derribar las construcciones sin permiso previo y por escrito de la Secretaría de Hacienda, mientras no esté pagado el precio (artículo 45).

Finalmente, la misma Ley, en su artículo 48, declara que “los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común. Se exceptúan solamente los de comodato y las donaciones no comprendidas en el artículo 38” (para fines educativos o de asistencia pública de los Estados).

El artículo 27 constitucional consignó también el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos y entre ellos los de petróleo y todos los carburos de hidrógeno.

En la legislación colonial, el régimen de la propiedad minera puede concretarse en las disposiciones de las Ordenanzas de Aranjuez del año de 1783, en las que se dispuso que las minas son propias de la Real Corona, así por su naturaleza y origen como

por su reunión dispuesta en la ley IV, título XIII, libro VI, de la Nueva Recopilación, disponiéndose que “sin separarlas de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión”, en el concepto de que “esta concesión se entiene baxo de dos condiciones: la primera que hayan de contribuir a mi real hacienda la parte de metales señalada y la segunda que han de labrar y disfrutar las mismas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniera y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare”.

En el Código de Minería de 1884, se continuó reconociendo el dominio directo de la Nación sobre las substancias minerales; pero se estableció que el dueño del suelo era el propietario y podía disponer libremente de los yacimientos carboníferos y petrolíferos que se encontraren en el subsuelo.

En la ley minera de 1892, aunque se establecía un régimen semejante, sin embargo, se hizo una variación por lo que hace al petróleo, respecto del cual se declaró simplemente que el dueño de la superficie tenía el derecho de explotar el petróleo, sin necesidad de concesión especial.

A su vez la ley minera de 1910 reproduce en sus términos las disposiciones de la ley de 1884, declarando que son propiedad del dueño del suelo los yacimientos petroleros del subsuelo.

Por último, el párrafo 4º del artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, volviendo a la tradición española, estableció el dominio directo de la Nación sobre las substancias minerales, incluyendo, como antes se dijo, los carburos de hidrógeno.

Sin embargo, a pesar de que la propia Constitución reconoce que en ambos casos el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, somete la explotación del petróleo y de los demás minerales a normas diferentes.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, dice el artículo 27, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación en los términos que señale la ley reglamentaria.

En cambio tratándose de los otros recursos minerales se previene en la misma Constitución y en la ley reglamentaria respectiva que su uso o aprovechamiento no podrá realizarse sino por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas y que tengan la mayoría del capital suscrito por mexicanos mediante concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal por un

término prorrogable de 25 años y además, la explotación y aprovechamiento también podrá realizarse por el Estado, por conducto de entidades públicas mineras mediante un acto de asignación que incorpore al patrimonio de esas entidades los derechos de explotación, o bien por sociedades de participación estatal en las que el 51 por ciento del capital será intransmisible y suscrito por el Gobierno Federal.

La ley establece que los concesionarios están sujetos, independientemente de la fecha de otorgamiento de la concesión, a las principales obligaciones siguientes: a pagar los impuestos, a ejecutar los trabajos de explotación en los términos que fije la ley o su reglamento, a comprobar periódicamente dichos trabajos, a sujetarse a normas de seguridad, a evitar desperdicio de minerales económicamente aprovechables.

Se establece además la posibilidad de constituir reservas mineras para satisfacer necesidades de empresas industriales y también reservas mineras nacionales que sólo el Estado pueda explotar, o de substancias esenciales para el desarrollo industrial del país o para el abastecimiento futuro de la Nación.

Como entidades públicas destinadas a la promoción, exploración y explotación mineras existen la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Naturales no Renovables.

Finalmente otra categoría de bienes cuyo régimen está consignado en la Constitución es la de las corrientes y depósitos de aguas.

Sobre el particular debemos decir que el dominio de las aguas del territorio tiene los mismos antecedentes que el dominio de las tierras; pero que desde la legislación colonial se hizo una separación entre las aguas que podían entrar a formar parte del dominio privado de los particulares mediante una merced real, y las aguas que reuniendo ciertos caracteres especiales eran irreductibles a dicha propiedad, además que en la misma legislación española se establecieron varias servidumbres aun sobre las aguas mercedadas, en favor de los aprovechamientos comunes.

De la misma manera que la propiedad de las tierras se tramitó con la independencia a la Nación Mexicana, ésta adquirió la propiedad de las aguas, cuyo régimen estuvo regulado por los Estados de la Federación hasta la Constitución de 1857, en donde se estableció la facultad del Poder Federal para legislar sobre vías generales de comunicación.

Con fundamento en esta disposición, se expidió en el año de 1888 una ley en la que se consideraron como de jurisdicción fe-

deral todas las aguas que presentaban condiciones de navegación o de flotación que las hacían adecuadas para reputarse como vías generales de comunicación.

Pero antes de esa fecha, en el Código Civil de 1870, al definir los bienes de propiedad pública y de propiedad privada, se estableció como de propiedad pública la de los ríos, sin exigir que éstos fueran de carácter permanente o que tuvieran alguna otra característica especial.

Posteriormente, en los años 1894 y 1896, se expidieron las bases para el otorgamiento de concesiones sobre las corrientes consideradas como vías generales de comunicación, y ese régimen quedó completado en el año de 1902 con las disposiciones que la ley de Inmuebles Federales consignaba para los aprovechamientos exclusivos de los bienes del dominio público.

La Constitución de 1857 fue reformada en el sentido de autorizar al Congreso para definir cuáles corrientes deberían ser de jurisdicción federal, y con fundamento en tal precepto constitucional se expidió la ley de 13 de diciembre de 1910, en la que se hizo una clasificación perfectamente determinada de las corrientes que debían considerarse como federales, siguiéndose el criterio de considerar con ese carácter no solamente las flotables y navegables que había tomado en cuenta la ley de 1888, sino además, todas aquellas corrientes o depósitos de agua que se encontraran en los límites de dos o más Estados de la Federación o que pasaren de uno a otro.

En dicha ley se consideraba que las aguas de jurisdicción federal constituían parte del dominio público y eran inalienables e imprescriptibles.

Vino por último, la Constitución de 1917, que en el párrafo quinto de su artículo 27 establece la propiedad de la Nación sobre las corrientes y depósitos de agua que el mismo párrafo enumera, no dejando esta tarea, como lo hizo la Constitución de 1857, a la ley secundaria, y estableciendo que la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y que sólo mediante concesión pueden hacer aprovechamientos los particulares.

Además de ese precepto, el mismo artículo 27, en su párrafo primero habla de la propiedad originaria que corresponde a la Nación sobre las tierras y aguas de la República y establece que sólo mediante título de aquélla se puede obtener su propiedad por los particulares.