

CAPÍTULO OCTAVO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

La palabra española patrimonio proviene de la voz latina *patrimonium*, alusiva al *pater* que en el antiguo derecho romano era, por antonomasia, el sujeto de derecho, por tanto, *patrimonium* era lo que pertenecía al *pater* o derivaba de él.

I. CONCEPTO DE PATRIMONIO

Al pasar a las lenguas romances, *patrimonium* hace referencia a los bienes del hijo, heredados del padre o de los abuelos; pero en un sentido más amplio y jurídico, se suele entender como el conjunto de bienes, derechos, poderes, deudas, cargas y obligaciones de una persona, apreciables en dinero; se trata, según la explicación personalista del patrimonio, de una universalidad jurídica, distinta de los derechos y obligaciones que la integran, mismas que pueden incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín Escriche y Martín explicaba a mediados del siglo XIX:

Se toma algunas veces por toda especie de bienes, cualquiera que sea el título con que se hayan adquirido; mas en un sentido se toma por los bienes o hacienda de una familia; y aun a veces no significa esta palabra sino los bienes que recaen en una persona por sucesión de sus padres o abuelos. De aquí es que se llaman bienes patrimoniales los inmuebles o raíces que uno tiene heredados de sus ascendientes, a diferencia de los bienes adquiridos o de adquisición, que son los que se ganan por cualquier otro título que no sea el de sucesión de sus mayores.²⁰⁹

Cabe señalar que el concepto de patrimonio no es igual en el derecho privado que en el público, desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Ingresso, “se aproxima más al concepto económico que

²⁰⁹ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

considera el patrimonio de una persona como su riqueza estática, en torno a la cual, como punto firme inicial, se envuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento”.²¹⁰

En cuanto al patrimonio del Estado, un sector de la doctrina lo entiende como el conjunto de bienes del que es titular el ente estatal; en este sentido, Gustavo Ingrosso lo define como “el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado”.²¹¹

II. LAS LEYES GENERALES DE BIENES NACIONALES

Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, los bienes inmuebles de la Federación se regularon por la porfiriana ley del dieciocho de diciembre de 1902, la cual fue abrogada en julio de 1942 por la Ley General de Bienes Nacionales, en los términos de su artículo sexto transitorio, de la cual el Congreso de la Unión emitió nuevas versiones en 1968, en 1981 y en 2004, esta última vigente en la actualidad.

1. *Primera Ley General de Bienes Nacionales*

En su primera versión, la Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 3 de julio de 1942, consideró como bienes del dominio público, en los términos de su artículo 2o.:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional;
- III. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los equiparados a éstos, conforme a la presente ley;
- IV. Cualesquiera otros inmuebles declarados por ley inalienables e imprescriptibles;
- V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; y
- VI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc.

²¹⁰ Ingrosso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Nápoles, Jovene, 1956, p. 75.

²¹¹ Ingrosso, Gustavo, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, *Novissimo digesto italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

Se consideraron destinados a un servicio público, conforme a la fracción VII del artículo 22, los inmuebles constitutivos del patrimonio de los establecimientos públicos creados por la ley federal, con la salvedad indicada en el artículo 24, que disponía:

Los bienes a que se refiere la fracción VII del artículo 22, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse por autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará a través de la Secretaría de Hacienda, cuando a juicio de ésta así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria. Podrán igualmente emitirse bonos u obligaciones que se registrarán, en lo conducente, por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En el artículo 3o. de la ley en comentario, se consideraron bienes de dominio privado de la Federación:

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

II. Los que ingresen al patrimonio federal por la aplicación de la fracción II del artículo 27 constitucional y de su legislación reglamentaria;

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

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

V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Además, el referido ordenamiento legal dispuso, en su artículo 49, que los actos o contratos relativos a los inmuebles de la Hacienda Pública federal, que requiriesen la autorización de notario, se pasasen ante la fe de los de Hacienda, designados libremente por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. *Segunda Ley General de Bienes Nacionales*

En esencia, las referidas disposiciones de la primera se recogieron en la segunda versión de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de treinta de enero de 1969, misma que, además, impuso a las entidades paraestatales la obligación de proporcionar a la Secretaría del Patrimonio Nacional los datos relativos a los bienes y recursos

de las mismas, para incluirlos en el catálogo y en el Inventario General de los Bienes y Recursos de la Nación.

3. *Tercera Ley General de Bienes Nacionales*

Con un catálogo más amplio, tanto de los bienes de dominio público como del dominio privado, las mencionadas disposiciones de las dos primeras versiones subsistieron, en lo esencial, en la tercera Ley General de Bienes Nacionales, publicada el ocho de enero de 1982, la cual impuso a las entidades paraestatales la obligación de informar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología acerca de los inmuebles federales que tengan a su disposición, cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, la Ley de 1982 obligó a los organismos descentralizados a inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal, los títulos por los cuales adquieran, transmitan, modifiquen, graven o extingan el dominio, la posesión y demás derechos reales de sus inmuebles.

4. *Cuarta Ley General de Bienes Nacionales*

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de mayo de 2004, la nueva Ley General de Bienes Nacionales hace consistir su objeto en establecer, en primer término, los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación; además determina el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, y la normativa para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

En los términos previstos en la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes nacionales:

Los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;

Los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los

terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria;

Los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas:

Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos;

Los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos;

El petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional;

Las aguas marinas interiores;

Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;

Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;

Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

Las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república;

Las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la republica con un país vecino;

Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley.

La zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, que se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

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.

Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de la Ley, a saber:

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

Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;

La zona federal marítimo terrestre;

Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

Las riberas y zonas federales de las corrientes;

Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

III. LA LEY DE BIENES DEL ESTADO DE YUCATÁN

En el estado de Yucatán, la Ley de Bienes del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial, el 8 de septiembre de 2012, determina en su artículo 15 que los bienes pertenecientes al estado se dividen en bienes de dominio público y bienes de dominio privado; y en su artículo 16 considera como del dominio público:

- I. Bienes de uso común;
- II. Bienes destinados a un servicio público;
- III. Los monumentos históricos o artísticos, muebles, e inmuebles;
- IV. Las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Estado y de los municipios, cuya conservación sea de interés general, y
- V. Los documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, textos incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonogramas, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas o cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido y las piezas artísticas o históricas de los museos, que por su naturaleza no sean sustituibles.

De acuerdo con el artículo 20 de la ley en cita, son bienes del dominio privado del estado de Yucatán:

- I. Las vías terrestres de comunicación del dominio estatal o municipal;
- II. Los montes, bosques y aguas que no sean de la Federación o de los particulares;
- III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos;
- IV. Los monumentos artísticos e históricos y edificios en general para el uso público de propiedad estatal o municipal;
- V. Las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del Estado, de los municipios o de las entidades públicas de uno y de otros;
- VI. Los mercados, hospitales y panteones públicos.

IV. TEORÍAS ACERCA DEL PATRIMONIO

La doctrina registra diversas teorías acerca del patrimonio, entre las que destacan dos grandes corrientes: la personalista y la finalista.

1. *Las teorías personalistas*

Existe en las teorías personalistas sobre el patrimonio una fuerte vinculación entre la idea de patrimonio y la de persona, lo que ha dado lugar a ciertos supuestos, algunos bastante discutibles, a saber:

- Sólo las personas pueden tener patrimonio.
- Toda persona tiene un patrimonio.
- Cada persona sólo tiene un patrimonio.
- El patrimonio es inseparable de la persona.

El que sólo las personas puedan tener patrimonio lo desmiente la existencia de patrimonios asignados a sujetos que no son personas, como el fideicomiso y el *cuyus*.

En cuanto a la tesis de que toda persona tiene un patrimonio, sólo es admisible en el sentido de que toda persona puede llegar a tener bienes, lo que evidencia una confusión entre patrimonio y capacidad de tenerlo, situación que exponen Aubry y Rau de la siguiente manera: “El patrimonio, siendo en su más alta expresión la personalidad misma del hombre, considerada en sus relaciones con los objetos sobre los cuales puede o podrá tener derechos qué ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro”.²¹²

El supuesto de que cada persona sólo tiene un patrimonio, lo contradice la existencia de personas con diversos patrimonios constituidos por masas autónomas, por contar con distintos fines económicos a realizar, circunstancia que permite transmitir cualquiera de ellos por acto entre vivos.

2. Las teorías finalistas

Contrapuestas a las teorías personalistas, e impulsadas por autores de gran prestigio como Raymond Saleilles, surgen las teorías finalistas, según las cuales, así como existen patrimonios pertenecientes a alguien, también existen patrimonios pertenecientes a algo y carentes de sujeto, por estar destinados a un fin específico. En las teorías finalistas está implícita la tesis de la existencia de derechos sin sujeto, que permite entender al patrimonio, desde una perspectiva mercantil, como garantía de los acreedores.²¹³

De las ideas sostenidas por las referidas teorías patrimoniales podemos concluir que al lado de los patrimonios personales existen otras formas patrimoniales, ya por carecer de sujeto, como en el caso de la herencia, o bien, por estar destinados a un fin, como puede ser los afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

²¹² Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

²¹³ Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, 1922, p. 131.

V. DEL DOMINIO EMINENTE

El *dominium eminens*, en su acepción moderna, consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, lo cual conlleva la propiedad soberana del Estado, así como la llamada propiedad originaria, y representa la expresión jurídica política de la soberanía interna. Según Miguel S. Marienhoff: “El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; se vincula a la noción de soberanía. Se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate de dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados”.²¹⁴

Acuñaada en el derecho feudal, la locución dominio eminente fue adoptada por el absolutismo iusnaturalista, sobrevivió en el liberalismo constitucional, y se actualizó, con nuevas características, en el derecho contemporáneo.

El régimen colonial en México se fundó en el principio jurídico de que la propiedad de lo descubierto correspondía al monarca, como observa Pastor Rouaix:

En las ordenanzas de Minería de 1793 se ratificó este principio... Se consideraban como minas propias de la Real Corona “no sólo las minas de oro y plata, sino también las de piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuto, sal gema y cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra”. Estas mismas Ordenanzas de Minería fueron las leyes que rigieron la industria minera durante sesenta y tres años de vida independiente de la República Mexicana, sin más modificación de importancia, que la sustitución del Real Tribunal de Minería en sus funciones de titulación de minas por las Diputaciones de Minería que funcionaban en cada entidad federativa. El Rey, el Real Patrimonio y la Real Corona por su propia naturaleza se transformaron en entidad “Nación”, que fue la que tomó los derechos, propiedades y obligaciones que se habían conferido a sí mismos los monarcas españoles por el derecho de conquista y que fueron sancionados por las costumbres y por las leyes durante trescientos años.²¹⁵

El porfiriato, en cambio, renunció al dominio eminente ejercido por centurias, y durante el interregno de Manuel González expidió el 22 de noviembre de 1884 el Código de Minería, cuyo artículo 1o. disponía:

²¹⁴ Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 37.

²¹⁵ Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946, p. 26.

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra... IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas, el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

Se hizo necesaria una revolución para que la nación reivindicará, a través de su Congreso Constituyente, el dominio eminente y la soberanía nacional en el ámbito interno.

VI. LOS BIENES DEL ESTADO DE YUCATÁN

Desde una perspectiva económica, se entiende por bien cualquier cosa que pueda satisfacer las necesidades humanas; Carl Menger define: “Son bienes las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función”.²¹⁶

Desde la atalaya jurídica, el tratadista Javier Tapia Ramírez nos da dos conceptos de bien, uno amplio y otro estricto, al explicar:

Bien, en sentido extenso, es todo interés que merece ser protegido por la ley; de esta manera se abarcan no solo los bienes patrimoniales, sino también los extrapatrimoniales o patrimonio moral, como la vida, la honra, la libertad, etcétera. En sentido estricto, bien es toda aquella cosa material (una casa), o inmaterial (la energía eléctrica, el derecho intelectual), que puede tener un valor, que sea susceptible de apropiación privada y, por lo tanto, ser objeto de un derecho subjetivo.²¹⁷

A semejanza de los de la Federación, los bienes del estado de Yucatán deben estar inscritos en el padrón inmobiliario del estado. Lo anterior, con lo dispuesto en los artículos 58, 59, 60 y 61 de la Ley de Bienes del Estado de Yucatán que se transcriben a continuación:

Artículo 61. La inscripción de los actos que deben constar en el Padrón Inmobiliario del Estado, debe solicitarse por el servidor público competente que determinen los titulares de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos autónomos. La solicitud de inscripción debe ser presentada en la Oficialía Mayor y expresar la procedencia de los bienes, su natu-

²¹⁶ Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969, p. 51.

²¹⁷ Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

raleza, ubicación, medidas y colindancias, nombre del inmueble si lo tuviese, valor, servidumbres si las hubiere y los datos que sirvan para identificar la relación que pudieran tener con otros expedientes.

Artículo 62. En los sistemas de información inmobiliaria se debe recopilar y mantener actualizados, los avalúos, datos, documentos e informes necesarios para la plena identificación de los inmuebles de propiedad estatal y municipal.

Artículo 63. Cuando la Oficialía Mayor tenga conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes al Estado, que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que realicen su regularización e inscripción.

Artículo 64. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos deben integrar su registro inmobiliario en los términos dispuestos por esta Ley. Asimismo, con objeto de mantener actualizado dicho registro, se podrán coordinar con la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo para asentar trimestralmente las modificaciones que se hayan efectuado en el mismo.

Artículo 65. Los ayuntamientos de los municipios, por conducto de su Tesorero Municipal, deben integrar su registro inmobiliario conforme los términos establecidos en esta Ley y actualizarlo en el Sistema Estatal Patrimonial de Bienes, cuando haya alguna modificación.

VII. INCREMENTO DE LOS BIENES PERTENECIENTES AL ESTADO POR PROCEDIMIENTO DE DERECHO PÚBLICO

Los bienes pertenecientes al Estado se pueden incrementar a través de procedimientos de derecho privado, como son los contratos civiles de compraventa y de donación, o por medio de procedimientos de derecho público, dentro de los cuales figuran, además de los contratos administrativos de obra pública de los que nos hemos ocupado en el capítulo sexto de este libro, los procedimientos de expropiación, extinción del dominio y decomiso.

1. *Expropiación forzosa*

En sentido amplio, la expropiación se puede entender como la acción de quitar a alguien la propiedad de lo que le pertenece, por lo que incluye el robo o el despojo; pero en un sentido más restringido, el *Diccionario de la lengua española* la explica como privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho dándole a cambio una indemnización; su legitimación requiere que se realice por causa de utilidad pública.

Por medio del procedimiento de derecho público de la expropiación forzosa, el Estado adquiere la propiedad de un bien, sin necesidad de la anuencia de su propietario, “toda vez que es un acto de soberanía”, mediante la indemnización correspondiente. Como explica Gabino Fraga: “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 privatización de esa propiedad”.²¹⁸

La expropiación forzosa tiene fuerte raigambre en el constitucionalismo mexicano, pues aparece en la Constitución de Apatzingán, que dispuso:

Artículo 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravenga la ley.

Artículo 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación.²¹⁹

De igual modo, la expropiación forzosa está considerada en la Constitución Federal de 1824, que al respecto disponía en la fracción III, de su artículo 112:

El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni perturbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ellas; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa autorización del Senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.²²⁰

El segundo párrafo del artículo 27 constitucional en vigor ordena: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia acerca de la utilidad pública: “Solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese municipio, estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una

²¹⁸ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 375.

²¹⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 35.

²²⁰ *Ibidem*, p. 184.

persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular”.²²¹

En la vigente Ley de Expropiación del Estado de Yucatán de 1938, cuya única reforma se publicó el 2 de agosto de 1944, se establece en sus primeros cinco artículos la procedencia de la expropiación u ocupación temporal de los bienes de propiedad privada por causa de utilidad pública, para lo cual:

Artículo 3. Se consideran causas de utilidad pública para los fines del Estado o de interés para la colectividad:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de servicios públicos.
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de caminos, calzadas, puentes y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, y la construcción de hospitales, escuelas, parques, mercados, jardines, casas para oficinas municipales, bibliotecas públicas, cuarteles, campos deportivos, hangares y terrenos para aterrizar, museos, gabinetes de ciencias, estaciones telegráficas, telefónicas, tranviarias, ferrocarrileras, y cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos e históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.
- V. 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 y otras calamidades públicas.
- VI. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- VII. 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.
- VIII. La creación, fomento o conservación de empresas para beneficio de la colectividad.
- IX. La reconstrucción de los fondos legales de las poblaciones y la formación de colonias para obreros y profesores de educación primaria.
- X. El fomento de la pequeña propiedad y la agricultura urbana y rural, sin extorsión pecuniaria de los beneficiarios.
- XI. El funcionamiento y administración de negociaciones industriales o agrícolas de interés general en los casos de paro temporal o definitivo decla-

²²¹ Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975 del *Seminario Judicial de la Federación*, México, mayo de 1975, tercera parte, segunda sala, p. 904.

rados ilícitos conforme a la fracción XIX del artículo 123 de la Constitución General de la República.

XII. La conveniente organización del cultivo, explotación, industrialización y comercio del henequén.

XIII. La ocupación y utilización en beneficio de las organizaciones ejidales, de los equipos de desfibración, desecación y empaque de henequén, establecidos en las fincas del Estado, y el uso de las terracerías, rieles, vehículos y bestias que se emplean en el transporte de hojas o fibra de henequén, todo en la medida necesaria para realizar correctamente la explotación del ejido henequenero.

XIV. La resolución conveniente del problema de la habitación humana.

XV. La edificación de los solares comprendidos dentro del perímetro urbano de las poblaciones, que permanezcan sin construcción por más de un año, contado desde la fecha de la adquisición, o desde la fecha en que entre en vigor la presente Ley respecto de predios adquiridos con anterioridad.

Apunta el artículo 13 de la ley en cita que el monto de la indemnización tendrá como base la cantidad fijada como valor fiscal de ella, la que aparezca en las oficinas catastrales; el monto de la indemnización será pagado por el estado cuando lo expropiado aumenta su patrimonio, o lo deberá pagar el particular cuyo patrimonio se incrementó con la cosa expropiada, según dispone el artículo 22 de la referida ley.

2. *Extinción de dominio*

En Colombia, su Constitución de 1991 prohíbe en el artículo 34 la confiscación; empero, permite declarar, por sentencia judicial, extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. Consecuentemente, el artículo 1o. de la Ley 333 de 1996, por la cual se estableció en Colombia la norma de extinción del dominio sobre bienes adquiridos en forma ilícita, entendía por extinción del dominio la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestaciones ni compensaciones de naturaleza alguna para su titular.

La Ley 793, del 27 de diciembre de 2002, por la cual deroga la Ley 333 de 1996 y establece las reglas que gobiernan la extinción de dominio, mantiene el criterio de que la extinción del dominio consiste en la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestaciones ni compensaciones de naturaleza alguna para su titular.

En México, el artículo 22 constitucional, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2008, prohíbe, entre otras penas, la de confiscación, y aclara que no se considera confiscación la aplicación, a favor del Estado, de bienes cuyo dominio de declare extinto en sentencia.

Previene el citado precepto constitucional que en el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento, que será jurisdiccional y autónomo en materia penal, y procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes que sean instrumento, objeto o producto del delito; de los que estén siendo utilizados para la comisión de delito; de los que aun cuando no sean instrumento, objeto o producto del delito, hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito; de los que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si un dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; así como de 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.

En términos de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de mayo de 2009, la extinción del dominio es la pérdida de derechos sobre los bienes muebles e inmuebles que no estén excluidos del comercio, y de todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos, productos, susceptibles de apropiación, relacionados o vinculados con delitos, sin contraprestaciones 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.

En Yucatán, el Código Penal local incluye en su artículo 28, entre las medidas de seguridad imponibles a los delitos cometidos en el estado, la extinción de dominio.

3. *Decomiso*

Es dable decir que decomisar es privar a alguien de un bien, como consecuencia de la relación del mismo con un delito o falta administrativa. El decomiso es considerado actualmente una sanción impuesta por un órgano jurisdiccional, consistente en la privación permanente de un bien relaciona-

do con un delito, como pueden ser las armas o los vehículos utilizados para su comisión, o las utilidades que derivan del mismo. Como explica Raúl Plascencia Villanueva, las características del decomiso son: “a) Solo puede ser decretado por la autoridad judicial; b) Los bienes materias del decomiso se aplican a favor del Estado; c) Se aplica como pena en virtud de la comisión de un delito; d) Sólo se aplica a bienes objeto, producto o instrumento del delito; y, e) Es una pena accesoria”.²²²

Como acabo de señalarlo, el artículo 22 constitucional prohíbe, entre otras penas, la de confiscación, y aclara que no se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Respecto del decomiso, el Código Penal yucateco en el capítulo X de su título cuarto previene:

Artículo 60. El órgano jurisdiccional, mediante sentencia en el procedimiento penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes que sean instrumentos, objetos o productos del delito, con excepción de los que hayan causado abandono, en los términos de las disposiciones aplicables o respecto de aquellos sobre los cuales haya resultado la declaratoria de extinción de dominio.

En caso de que los instrumentos, objetos o productos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado o sentenciado, se podrá decretar el decomiso de bienes de su propiedad, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, dueños beneficiarios o beneficiarios controladores, cuyo valor equivalga a dichos productos, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio.

Si pertenecen a un tercero, solo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título esté en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 186 de este Código, independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquel tenga con el imputado o sentenciado, en su caso. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso durante el procedimiento. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

²²² Plascencia Villanueva, Raúl, “Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 996.

VIII. EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS

Inmersos en la ambigüedad, patrimonio y hacienda son dos conceptos que no han sido precisados ni diferenciados en los ámbitos del estado, del municipio y del derecho público, pues la legislación, la jurisprudencia y la doctrina suelen confundirlos, e incluso, referirse a ellos como si fueran una sola y misma cosa, o sea, como si patrimonio y hacienda fuesen sinónimos, es decir, vocablos de igual significación. Al respecto, el municipalista Carlos Quintana Roldán afirma:

Se habla de patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio, En este sentido el concepto de patrimonio es más amplio que el de hacienda. Es más, en el patrimonio se incluirá, a mi juicio, también la hacienda.

En cuanto al concepto de hacienda, estimo que implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender a sus funciones. La hacienda por lo tanto es una parte del patrimonio y no a la inversa.

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera que patrimonio y hacienda son dos conceptos distintos, pues de conformidad con la fracción II de su artículo 115, los municipios manejarán su patrimonio (sin explicar cómo se integra) conforme a la ley; en tanto que de acuerdo a su fracción IV, los municipios administraran libremente su hacienda, lo cual no los exime de hacerlo con apego a la ley. Tales referencias al patrimonio y a la hacienda municipal no permiten determinar si dichas expresiones las usa como sinónimas, o si una forma parte de la otra o si se trata de conceptos diferentes. Sería conveniente que se aclarase, de una vez por todas, esta ambigüedad que da lugar a interpretaciones equívocas.

La Constitución particular del estado de Yucatán previene en la fracción I de su artículo 82 que la ley que reglamente el funcionamiento y organización de los ayuntamientos, dispondrá que los municipios manejen su patrimonio conforme a la ley; en tanto que en la fracción II del mismo numeral, le atribuye administrar libremente su hacienda, y para afectarlo requiere el voto de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

En concordancia con la Constitución yucateca, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán hace la distinción entre hacienda y patrimonio de los municipios, y coincide con ella en cuanto a la formación de la hacienda y a la composición del patrimonio del municipio.

Acerca de la hacienda municipal, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán previene: “Artículo 67. La Hacienda Pública Municipal se forma con los ingresos ordinarios y extraordinarios que, en su favor determine al Congreso del estado y demás ordenamientos fiscales aplicables”.

Respecto del patrimonio, el artículo 78 de la ley en cita establece que los ayuntamientos requieren de la autorización del Poder Legislativo, para enajenar, permutar, ceder o gravar de cualquier modo los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio municipal.

De conformidad con el artículo 15 de Ley de Bienes del Estado de Yucatán, el patrimonio municipal se integra con el conjunto de bienes muebles e inmuebles del dominio público y del dominio privado, propiedad de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos y municipios; por su parte, el artículo 16 de dicho ordenamiento legal sujeta al régimen de dominio público del estado o los municipios a los bienes de uso común; bienes destinados a un servicio público; monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles; pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del estado y de los municipios, cuya conservación sea de interés general; documentos y expedientes de las oficinas, manuscritos, textos incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonograbaciones, películas, videos; archivos fotográficos, cintas magnetofónicas o cualquier otro objeto que contenga imágenes o sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos, que por su naturaleza no sean sustituibles.

En tanto que el artículo 28 de la ley de referencia considera como bienes del dominio privado, los muebles o inmuebles que siendo propiedad del estado o de los municipios, no están destinados al uso común o general, ni al servicio público, y su adquisición, naturaleza y derechos se rigen por esta ley y demás disposiciones legales supletorias del derecho privado y administrativo.