

## CAPÍTULO QUINTO

# EL PATRIMONIO DEL ESTADO

**E**l vocablo español *patrimonio* deriva de la voz latina *patrimonium*, proveniente de *patris*, vocablo alusivo al *pater*, que en el antiguo derecho romano era, por antonomasia, el sujeto de derecho; consiguientemente, *patrimonium* era lo que pertenecía al *pater*, o lo que se heredaba del padre.

### I. CONCEPTO DE PATRIMONIO

Al ser transferida a las lenguas romances, la voz *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.<sup>1</sup>

Conviene tener presente que el concepto de patrimonio no es el mismo en el derecho privado que en el público, desde la perspectiva de este último, según explica el profesor italiano Gustavo Ingrassio, “se aproxima más al concepto económico que 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”.<sup>2</sup>

Un sector de la doctrina entiende al patrimonio del Estado, como el conjunto de bienes del que es titular el ente estatal. En este sentido, Gustavo Ingrassio lo define como “el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado”.<sup>3</sup>

## II. LAS LEYES GENERALES DE BIENES NACIONALES

Los bienes inmuebles de la Federación se regularon, durante las primeras cuatro décadas del siglo xx. 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*

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

<sup>1</sup> Joaquín Escriche, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

<sup>2</sup> Gustavo Ingrassio, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Nápoles, Ed. Jovene, 1956, p. 75.

<sup>3</sup> Gustavo Ingrassio, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, en *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

- 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.

Conforme a la fracción VII del artículo 22 de esa primera versión de la Ley General de Bienes Nacionales, se consideraron destinados a un servicio público, 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 regirán, 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 adquiriera la Federación.

Asimismo, el referido ordenamiento legal dispuso en su artículo 49, que los actos o contratos relativos a los inmuebles de la Hacienda pública federal, que requirieran la autorización de notario se pasarían 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* del treinta de enero de 1969, recogió, en esencia, las referidas disposiciones de la primera, y 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*

Se amplió, en la tercera Ley General de Bienes Nacionales publicada el ocho de enero de 1982, el catálogo tanto de los bienes de dominio público como del dominio privado, y se impuso a las entidades paraestatales la obligación de informar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología acerca de los inmuebles federales que tuvieran a su disposición, cuyo uso o aprovechamiento no se tuviera previsto para el cumplimiento de sus funciones.

Además, la Ley de 1982 obligó a los organismos descentralizados a inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal los títulos por los cuales adquirieran, transmitieran, modificaran, gravaran o extinguieran el dominio, la posesión y demás derechos reales de sus inmuebles.

#### 4. *Cuarta Ley General de Bienes Nacionales*

La nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de mayo de 2004, 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.

Conforme a lo dispuesto 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.
- 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 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 límite 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 república 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.
- 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 reflujó 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.
- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación.
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades.
- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y
- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Quedan sujetos los bienes nacionales al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas. De conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, se sujetan al régimen de dominio público de la Federación:

- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales;
- Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y,

en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;

- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;
- Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
- Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicacio-



nes periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

- Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;
- Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y
- Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

### III. TEORÍAS ACERCA DEL PATRIMONIO

Respecto del patrimonio, destacan en la doctrina jurídica dos grandes corrientes: la personalista y la finalista.

#### 1. *Las teorías personalistas*

Se advierte 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

Desmiente la tesis de que sólo las personas puedan tener patrimonio la existencia de patrimonios asignados a sujetos que no son personas, como el fideicomiso y el *de cuius*.

En lo concerniente 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 capaci-

dad 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 que ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro”.<sup>4</sup>

La suposición de que cada persona sólo tiene un patrimonio la 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

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.<sup>5</sup>

Es dable inferir de las ideas sostenidas por las referidas teorías patrimoniales 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 pueden ser los patrimonios afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

## IV. DEL DOMINIO EMINENTE

Desde la perspectiva moderna, el *dominium eminens* consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, lo que conlleva la lla-

<sup>4</sup> Charles Aubry y J Rau, *Cours de droit civil francais d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

<sup>5</sup> Raymond Saleilles, *De la personnalité juridique*, París, Librairie Arthur Rousseau, 1922, p. 131.

mada propiedad originaria y representa la expresión jurídico-política de la soberanía interna. Según Miguel S. Marienhoff: “El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase 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”.<sup>6</sup>

Se originó la locución “dominio eminente” en el derecho feuda, mas luego, fue adoptada por el absolutismo iusnaturalista, sobrevivió en el liberalismo constitucional, y se actualizó, con nuevas características, en el derecho contemporáneo.

Durante la etapa colonial, el régimen jurídico patrimonial se fundó en el principio 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”.<sup>7</sup>

Dada su proclividad a favorecer los intereses extranjeros, el porfiriato renunció al dominio eminente ejercido por centurias, y durante el interregno de Manuel González expidió el 22 de noviembre de 1884 el

<sup>6</sup> Miguel S. Marienhoff, *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960, p. 37.

<sup>7</sup> Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946, p. 26.

Código de Minería, cuyo artículo 1o. disponía: “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 requirió de una revolución para que la nación reivindicara, a través de su Congreso Constituyente, el dominio eminente y la soberanía nacional en el ámbito interno.

## V. INCREMENTO DE LOS BIENES PERTENECIENTES AL ESTADO POR PROCEDIMIENTOS 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 me he ocupado en el capítulo sexto de este libro, los procedimientos de expropiación, extinción de 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 y el despojo, pero en un sentido más restringido, el Diccionario de la Real Academia 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 acta 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 privación de esa propiedad.<sup>8</sup>

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

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

Art. 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 justa compensación.<sup>9</sup>

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”.<sup>10</sup>

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 persona de lo que legítimamente le pertenece,

<sup>8</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 375.

<sup>9</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 24a. ed., México, Porrúa, 2005, p.35.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 184.

para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular”.<sup>11</sup>

## 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 1 de la Ley 333 de 1996, por la cual se establecieron las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita, entendía por extinción del dominio, la pérdida de este derecho en favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular.

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

Inspirado en la normativa jurídica colombiana, 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 considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes cuyo dominio se 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 del de 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 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

<sup>11</sup> Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1975 del *Semanario judicial de la federación*, México, Mayo de 1975, tercera parte, Segunda Sala, p. 904.

estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo; así como de aquellos que estén intitulado 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 los 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* de 29 de mayo de 2009, la extinción de dominio es la pérdida de los derechos sobre los bienes muebles e inmuebles que no estén excluidos del comercio, y de todo aquel derecho real o personal, sus objetos, frutos y productos, susceptibles de apropiación, relacionados o vinculados con los delitos, 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.

### 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 relacionado 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) sólo puede ser decretado por la autoridad judicial; b) los bienes materia 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”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Raúl Plascencia Villanueva, “Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito”, en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, t. D-H, p. 996.

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.

## VI. EL PATRIMONIO Y LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS

Inmersos en la ambigüedad, patrimonio y hacienda son dos conceptos imprecisos acerca de los cuales no hay consenso en la doctrina, la legislación, y la jurisprudencia, pues se ha interpretado que el primero incluye a la segunda, y también a la inversa, sin faltar quienes los consideren sinónimos, es decir, vocablos de igual significado. A este 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 con su fracción IV, los municipios administrarán libremente su hacienda.

