

CAPÍTULO OCTAVO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

En el antiguo derecho romano, el *pater familias* era el sujeto de derecho por antonomasia, de ahí que la voz latina alusiva a lo que pertenece al *pater* sea el vocablo *patrimonium*, del que deriva la palabra española “patrimonio”.

I. CONCEPTO DE PATRIMONIO

En cambio, en 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, misma que puede incrementarse o reducirse. En su *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Joaquín Escriche y Martín explicaba a mediados del siglo XIX lo siguiente:

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.¹⁹¹

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 Gustavo Ingrassia, “se aproxima más al concepto económico que considera el patrimonio de una persona como su riqueza estática,

¹⁹¹ Escriche y Martín, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

en torno a la cual, como punto firme inicial, se envuelve y desarrolla el flujo de la riqueza en movimiento”.¹⁹²

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”.¹⁹³

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 18 de diciembre de 1902, que 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, siendo esta última la vigente.

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., a los siguientes:

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.

¹⁹² Ingrosso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Nápoles, Ed. Jovene, 1956, p. 75.

¹⁹³ Ingrosso, Gustavo, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, t. XII, 1957, 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 regirán, en lo conducente, por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En el artículo 3o. de la Ley en comento 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 requieran la autorización de notario, se pasarán 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 ley se recogieron en la segunda versión de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de enero de 1969, 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,

a fin de 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 dentro de la tercera Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 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* del 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, esta Ley 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 vigente 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 compo-

- nentes 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 hidrógeno 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 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 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, medi-

das 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 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.
- 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.
- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

Los bienes nacionales se sujetan 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 7o. 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 como 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, manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones 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.
- Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

III. LA LEY DEL PATRIMONIO DEL ESTADO DE COLIMA Y SUS MUNICIPIOS

Por su parte, la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y sus Municipios determina en su artículo 2o. que su patrimonio se integra con sus bienes de dominio público y sus bienes de dominio privado. La hacienda pública del estado está constituida por los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio; por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que en su favor establezcan las leyes de la entidad, así como por las participaciones de carácter federal que legalmente le correspondan.

Considera el artículo 3o. de dicho ordenamiento legal que los bienes de dominio público son:

I. Los bienes de uso común;

II. Las aguas que, conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponden al Estado y estén destinadas a un servicio público, así como los cauces, vasos y riberas de las mismas;

III. Los terrenos ganados natural o artificialmente a los ríos, arroyos o corrientes, lagos y lagunas;

IV. Los inmuebles destinados por el Estado a un servicio público y los equiparados a estos conforme al presente ordenamiento;

V. Los inmuebles de valor histórico y cultural que se encuentren dentro de su territorio y que no sean propiedad de la Federación, de los Municipios o de particulares;

VI. Cualesquiera otros inmuebles del Estado declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles;

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

VIII. Los muebles propiedad del Estado que por su naturaleza normalmente no sean sustituibles, como los documentos, expedientes de las oficinas y archivos públicos, los manuscritos, incunables, libros, ediciones, mapas, planos, folletos y grabados importantes y raros, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos y demás similares.

Por su parte, el artículo 4o. de la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y sus Municipios identifica como bienes de dominio privado del estado:

I. Las tierras y aguas de propiedad estatal susceptibles de enajenarse a los particulares;

II. Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por ley estatal, que se extinga;

III. Los bienes vacantes situados en la jurisdicción del Estado; y

IV. Los demás inmuebles y muebles, no comprendidos en el artículo anterior, que adquiera el Estado por cualquier título legal. Estos bienes pasarán a formar parte del dominio público del Estado cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios 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:

- a) Sólo las personas pueden tener patrimonio.
- b) Toda persona tiene un patrimonio.
- c) Cada persona sólo tiene un patrimonio.
- d) 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 *de 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 que ejercitar, comprende no solamente en *in actu* los bienes ya adquiridos, sino también, en potencia, los bienes a adquirir en lo futuro”.¹⁹⁴

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.

¹⁹⁴ Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

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.¹⁹⁵

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

V. DEL DOMINIO EMINENTE

El *dominium eminens*, en su acepción moderna, consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, que se refiere a la propiedad soberana del Estado, lo que conlleva a la llamada “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”.¹⁹⁶

Acuña 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 meta-

¹⁹⁵ Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, 1922, p. 131.

¹⁹⁶ Marienhoff, Miguel S., *Tratado del dominio público*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1960, p. 37.

les 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.¹⁹⁷

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:

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 reivindicara, a través de su Congreso Constituyente, el dominio eminente y la soberanía nacional en el ámbito interno.

VI. LOS BIENES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE COLIMA

Desde una perspectiva económica, se entiende por “bien” cualquier cosa que pueda satisfacer las necesidades humanas. Carl Menger lo define de la siguiente manera: “Son bienes las cosas reconocidas como aptas para la satisfacción de necesidades humanas y disponibles para tal función”.¹⁹⁸

Desde la atalaya jurídica, el tratadista Javier Tapia Ramírez nos da dos conceptos de bien: uno amplio y otro estricto. Al respecto, este tratadista explica:

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

¹⁹⁷ Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1946, p. 26.

¹⁹⁸ Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Labor, 1969, p. 51.

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.¹⁹⁹

El Poder Ejecutivo del estado de Colima, en forma directa o a través de la Oficialía Mayor, podrá destinar a las dependencias o entidades de la administración pública del estado los inmuebles disponibles, a fin de satisfacer sus necesidades relativas al eficaz desempeño de sus atribuciones.

1. *Los bienes de dominio público*

Ahora bien, en su artículo 10, la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y sus Municipios los sujeta a dos regímenes diferentes: de dominio público y de dominio privado. Por su parte, en su artículo 11 se precisa que se sujetan al régimen de dominio público los caminos, carreteras, puentes y vías públicas de jurisdicción estatal o municipal; las presas, canales y zanjas construidas por el estado o los municipios sobre ríos y arroyos de jurisdicción estatal o municipal; las plazas, paseos, jardines y parques públicos; los montes, bosques y parques naturales que se destinen a fines de interés público y que no sean propiedad de la Federación o de los particulares, y los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el estado o los municipios en lugares públicos de su propiedad, para ornato o comodidad de quienes los visiten.

Asimismo, están sujetos al régimen de dominio público las aguas que, conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponden al estado y estén destinadas a un servicio público, así como los cauces, vasos y riberas de las mismas; los terrenos ganados natural o artificialmente a los ríos, arroyos o corrientes, lagos y lagunas; los recursos naturales que no sean materia de regulación en la legislación federal; los inmuebles destinados por el estado o los municipios a un servicio público; los inmuebles de los organismos paraestatales y paramunicipales destinados a su infraestructura o al desarrollo de sus funciones; los inmuebles que, por acuerdo del gobernador o del ayuntamiento respectivo, pasen a formar parte del dominio público por estar bajo el control y administración de algún ente público estatal o municipal; los inmuebles de valor histórico y cultural que se encuentren dentro de su territorio y que no sean propiedad de la Federación o de particulares.

¹⁹⁹ Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

Se sujetan también al régimen de dominio público cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley como inalienables e imprescriptibles; las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores; las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del estado o de los municipios, cuya conservación sea de interés general; los muebles de propiedad estatal o municipal que por su naturaleza sean insustituibles, como expedientes de las oficinas, manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, archivos, fonograbaciones, películas, videos; los archivos fotográficos, las cintas magnetofónicas y las piezas artísticas o históricas de los museos.

En los términos del artículo 12 de la Ley en cita, se equiparan a los bienes de dominio público los recintos permanentes de los poderes del estado y del cabildo municipal respectivo; los bienes inmuebles destinados al servicio de los poderes Legislativo y Judicial; los bienes inmuebles destinados al servicio de las dependencias de los poderes del estado y de los municipios; los bienes inmuebles destinados al servicio de la Fiscalía General del Estado y de los órganos estatales autónomos reconocidos por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; los edificios de cualquier género destinados a oficinas públicas del estado o de los municipios; los predios rústicos directamente utilizados en los servicios públicos del estado o los municipios; los establecimientos fabriles administrados directamente por el estado o por los municipios; los inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio de los municipios y los prestados o arrendados para servicios u oficinas federales, así como los de propiedad municipal prestados o arrendados para servicios u oficinas federales o estatales.

Los bienes de dominio público del estado de Colima pueden ser concesionados. Dichas concesiones no crean derechos reales, sino que otorgan simplemente, frente a la administración y sin perjuicio de tercero, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones para los cuales se otorguen y de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión.

El estado de Colima puede adquirir bienes a través de la Secretaría de Administración y Gestión Pública, la cual, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, tiene la facultad de adquirir o contratar los bienes y servicios que se requieran para el adecuado funcionamiento del Poder Ejecutivo estatal.

2. *Los bienes de dominio privado*

Son bienes de dominio privado los de dominio público que, por acuerdo del gobernador o del ayuntamiento respectivo, sean desincorporados de ese régimen de dominio; los que, por acuerdo del gobernador o del ayuntamiento respectivo, dejen de destinarse a la prestación de un servicio público; los que no siendo del dominio público estén al servicio de los entes públicos, necesarios o indispensables para el cumplimiento de sus fines; los que hayan formado parte de un organismo paraestatal o paramunicipal que sea objeto de liquidación, disolución o extinción; los bienes que, formando parte del patrimonio del dominio público de los entes públicos, sean susceptibles de ser destinados, mediante la desincorporación respectiva en los términos de esta ley, a programas estatales o municipales de vivienda popular, y los terrenos vacantes en jurisdicción estatal o municipal.

3. *La hacienda pública*

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 se refieren a ellos como si fueran una sola y misma cosa, o sea, como si patrimonio y hacienda fueran sinónimos, es decir, vocablos de igual significación. A este respecto, el doctor 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 tienen 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.

El artículo 106 de la Constitución del estado de Colima previene:

La hacienda pública tiene por objeto atender los gastos del Estado y se formará por:

- I. Los bienes públicos y privados propiedad del Estado;
- II. Los ingresos previstos anualmente en la Ley de Ingresos del Estado y otras disposiciones legales;

III. El gasto público, que estará contenido en el Presupuesto de Egresos del Estado que se expida anualmente; y

IV. Las obligaciones a cargo del Estado, derivadas de empréstitos, garantías, avales, contratos de asociación público-privada y demás actos jurídicos.

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, utiliza ambos conceptos sin precisar su significado; en efecto, en su fracción II dispone que los municipios manejen su patrimonio conforme a la ley, en tanto que en el párrafo inicial de la fracción IV se establece que los municipios administren 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 son usadas como sinónimos, o si una forma parte de la otra o si se trata de conceptos diferentes. Sería conveniente que se aclarara, de una vez por todas, esta ambigüedad, que da lugar a interpretaciones equívocas.

En los términos de los artículos 19 y 21 de la Ley del Patrimonio del Estado de Colima y sus Municipios, es importante señalar que no pueden desincorporarse los bienes del dominio público, sino mediante acuerdo previo de desincorporación emitido por el gobernador, tratándose de los del estado, o del ayuntamiento, si son del municipio. En el caso de bienes sujetos al régimen de dominio público asignados al Poder Legislativo, se pueden desincorporar del mismo mediante su acuerdo respectivo; lo mismo ocurre tratándose de bienes del Poder Judicial.

Los bienes de dominio público municipal, según dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima y sus Municipios, son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no se pueden ejercer acciones reparatorias respecto de los mismos.

4. *La hacienda municipal*

De acuerdo con el artículo 90, fracción IV, de la Constitución colimense, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor. Por su parte, en la fracción IV del artículo 45 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima se otorga al ayuntamiento la facultad de administrar libremente su hacienda.