

CAPÍTULO NOVENO

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

En el derecho romano —desde el de la monarquía— el *paterfamilias* 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 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, 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.²²⁹

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

²²⁹ Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1334.

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”.²³⁰

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 Ingresso lo define como “el conjunto de las cosas (incluidos los bienes demaniales) que son objeto y materia de posesión estática por parte del Estado”.²³¹

Eduardo Bustamante Vasconcelos, quien fuera secretario del Patrimonio Nacional durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, entendió al patrimonio del Estado como el

conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetos o finalidades de política social y económica.²³²

Es de hacer notar que el patrimonio del Estado incluye el patrimonio natural y el patrimonio histórico, que se inscriben en el marco del patrimonio cultural, conformado en gran medida por los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos del país, cuya investigación, protección, conservación, restauración y recuperación regula la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.

II. LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004, la vigente 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: a) el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; b) la distribución de competencias entre las dependencias admi-

²³⁰ Ingresso, Gustavo, *Diritto finanziario*, 2a. ed., Napoli, Jovene, 1956, p. 75.

²³¹ Ingresso, Gustavo, “Patrimonio dello Stato e degli enti pubblici”, *Novissimo Digesto Italiano*, Turín, UTET, 1957, t. XII, p. 666.

²³² Bustamante, Eduardo, *Memoria de la Secretaría del Patrimonio Nacional*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1959, p. 35.

nistradoras de inmuebles; c) 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; d) las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades paraestatales, y e) la normativa para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

En los términos previstos en esta Ley, 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 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, y
- 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 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 la 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, los 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 caí-

- dos 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. LA LEY DE BIENES DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS

Por su parte, La Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios determina en su artículo 13 que los bienes del estado de México y sus municipios se dividan en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

1. *Los bienes del dominio público*

La ley de referencia, en su artículo 14, clasifica a los bienes del dominio público en bienes de uso común, y bienes destinados a un servicio público.

A. *Los bienes de uso común*

Son bienes de uso común, de conformidad con el artículo 16 de dicha Ley, las vías terrestres de comunicación del dominio estatal o municipal; los montes, bosques y aguas que no sean de la federación o de los particulares; las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos; los monumentos históricos de propiedad estatal o municipal; las servidumbres cuando el predio dominante sea propiedad del estado, de los municipios o de los organismos auxiliares estatales o municipales, y los demás a los que las leyes les asignen este carácter.

B. *Los bienes destinados a un servicio público*

En sus artículos 17 y 18, la ley en cita establece que son bienes destinados a un servicio público, aquellos que utilicen los poderes del estado y

los municipios para el desarrollo de sus actividades o los que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos; los inmuebles destinados al servicio de los poderes públicos del estado de México y de los ayuntamientos; los inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio público de los gobiernos federal o municipales; los inmuebles propiedad municipal destinados al servicio de los gobiernos federal y estatal; los inmuebles que forman parte del patrimonio de los organismos auxiliares estatales o municipales, que se utilicen en las actividades que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos. No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere esta fracción los inmuebles que los organismos auxiliares utilicen para propósitos distintos a los de su objeto; los inmuebles utilizados para la prestación de servicios públicos estatales o municipales, tales como mercados, rastros, hospitales, panteones públicos, zoológicos, jardines botánicos, museos, bibliotecas, parques y los demás similares o análogos a ellos, y los bienes muebles de propiedad estatal o municipal que tengan uso o utilidad en la prestación de un servicio público.

2. *Los bienes de uso privado*

El artículo 20 de la ley de referencia considera bienes de uso privado del estado, los situados en el estado de México que tengan posibilidad de enajenarse; los inmuebles vacantes de acuerdo con la legislación civil del estado de México, mientras no sean declarados bienes de uso común o se destinen a un servicio público; los que hubieran sido parte del patrimonio de los organismos auxiliares o de los fideicomisos que se extingan o liquiden y no se incorporen a la administración pública central estatal o municipal; los inmuebles adquiridos por el estado o los municipios por vías de derecho público en tanto no se declaren bienes de uso común o se destinen a un servicio público, y además, los inmuebles adquiridos por cualquier título por el estado o los municipios siempre y cuando no sean declarados bienes de uso común, o sean asignados a un servicio público.

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 una fuerte vinculación en las teorías personalistas 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 *de cujus*.

En cuanto a la tesis de que toda persona tiene un patrimonio, sólo es admisible en el sentido de que aquélla 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.²³³

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.

Y considerado como universalidad, el patrimonio solo puede ser transmitido *mortis causa*, por lo que su enajenación en vida traería como consecuencia, a su vez, la enajenación de la personalidad.

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

²³³ Aubry, Charles y Rau, J., *Cours de droit civil français d'après la méthode de Zacariae*, París, Librairie de Ch. Bouret, 1897, p. 573.

existencia de derechos sin sujeto, que permite entender al patrimonio desde una perspectiva mercantil, como garantía de los acreedores.²³⁴

De las ideas sostenidas por las referidas teorías personalistas y finalistas, 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 pueden ser los afectos a una fundación de beneficencia en tanto ésta no se constituye como persona jurídica.

V. LOS BIENES DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

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”.²³⁵

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.²³⁶

1. *El patrimonio del estado de México*

En el estado de México, los bienes muebles o inmuebles que son propiedad estatal son, en principio inenajenables imprescriptibles e inembargables.

La Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios contempla diversas formas —tanto de derecho público como de derecho privado— de

²³⁴ Saleilles, Raymond, *De la personnalité juridique*, París, Sirey, 1922, p. 131.

²³⁵ Heller, Wolfgang, *Diccionario de economía política*, 3a. ed., Barcelona, Editorial Labor, 1969, p. 51.

²³⁶ Tapia Ramírez, Javier, *Bienes*, México, Porrúa, 2004, p. 48.

adquisición de bienes por parte de los entes públicos; como formas de derecho público menciona a la expropiación y la adjudicación a favor del estado o de los municipios dictada en procedimiento administrativo de ejecución, y como formas de derecho privado señala a la compraventa, la permuta, la donación, y la dación en pago.

2. *El patrimonio municipal*

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.

En el estado de México, su Constitución Política establece:

Artículo 130. ... II. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México, impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública Estatal o Municipal o al patrimonio de las entidades públicas estatales o municipales. Las personas jurídico colectivas serán sancionadas en los términos de este párrafo cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona jurídico colectiva y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de las entidades públicas, estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves, en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes de la materia establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Es de hacer notar que en el estado de México su Constitución no indica cómo se integra su patrimonio ni su hacienda. 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 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.²³⁷

Así, se confirma lo que mencioné, al precisar que el concepto de patrimonio municipal es más amplio, el cual incluye al de hacienda municipal; por consiguiente, no son lo mismo, pues la hacienda municipal sólo se refiere a los ingresos (ordinarios o extraordinarios) del municipio, a diferencia del patrimonio municipal, que también abarca bienes de dominio público y de dominio privado.

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 establece que aquéllas 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 las usa como sinónimas, 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.

VI. EL PATRIMONIO CULTURAL

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), el patrimonio cultural *es la herencia cultural propia del pasado de una comunidad, mantenida hasta la actualidad y transmitida a las generaciones presentes y futuras*, en él podemos distinguir el patrimonio natural, el patrimonio histórico y el patrimonio artístico.

El patrimonio natural se configura con el producto de fenómenos geológicos y/o fisiográficos de gran valor estético y científico, así como por los santuarios de la naturaleza, las reservas de la biosfera y los parques na-

²³⁷ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 125.

cionales. En el patrimonio natural mexiquense encontramos el Nevado de Toluca, también conocido como “Xinantécatl”, el parque El Ocotal, el parque nacional “Miguel Hidalgo y Costilla”, también conocido como “La Marquesa”, que es compartido por el municipio de Ocoyoacac, del estado de México, y la alcaldía de Cuajimalpa de la Ciudad de México, el parque nacional Zoquiapan, y el parque nacional Sierra Nanchititla.

El patrimonio histórico es el conjunto de bienes, reunidos en el transcurso de los años, que permiten conocer la historia de un país, de una región o de una nación; se integra con los monumentos, entendidos como esculturas u obras arquitectónicas o de ingeniería, llevadas a cabo para homenajear a alguien, conmemorar un acontecimiento, alojar a los órganos del poder público, prestar los servicios públicos o rendir culto religioso, vinculados con la historia. Dentro del patrimonio histórico del estado de México destacan el convento de Acolman, el convento de Oxtolipac, la capilla de Calimaya, la Capilla de Tlalmanalco, y el Museo Nacional del Virreinato, ubicado en la cabecera del municipio de Tepotzotlán.

El patrimonio artístico se conforma con las pinturas, esculturas y obras de arte de un pueblo, país o región, que suelen concentrarse para su exhibición en los museos, como el Museo de Antropología e Historia de Toluca, el Museo de Bella Artes de Toluca, la Casa Toluca, la Galería de Arte Mexiquense Torres del Bicentenario en Toluca, y el Museo del Paisaje José María Velazco en Toluca.

Respecto de este tema, el Código Reglamentario del Municipio de Toluca dispone:

Artículo 9.106. Para la preservación y mejoramiento de la imagen urbana en el Municipio se atenderá a lo siguiente:

I. Todas las personas están obligadas a conservar y proteger los sitios y edificios que se encuentren en el Municipio y que signifiquen testimonio valioso de su historia y cultura; y

II. El Ayuntamiento tendrá catalogados todos los inmuebles que sean de valor histórico, artístico, arquitectónico o cultural y notificará de ello a sus propietarios o poseedores.

Artículo 9.107. Los edificios significativos o de valor patrimonial comprendidos en el Municipio que se encuentren contenidos dentro del catálogo de monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricas, elaborado por el Ayuntamiento y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, deberán conservar su aspecto formal actual y no se permitirá ningún cambio o adición de elementos en sus fachadas sin la autorización correspondiente de ambas autoridades.

Artículo 9.108. El patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y cultural estará constituido por:

I. Los inmuebles vinculados con la historia local o nacional comprendidos dentro del territorio del Municipio, los que tengan valor arquitectónico y que sean definidos por las autoridades competentes, así como la traza urbana original que conforma el Centro Histórico y los poblados;

II. Las zonas arqueológicas de Calixtlahuaca, San Marcos Yachihuacaltepec y el Cerro del Toloche; y

III. Los barrios.

Artículo 9.109. Para mejor aprovechamiento, promoción, restauración y preservación de los inmuebles declarados como parte del patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y cultural, las autoridades podrán establecer convenios con sus propietarios.

VII. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

El marco normativo del patrimonio cultural en el estado de México está formado por preceptos contenidos en la Constitución federal, en instrumentos internacionales, en leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal y en sus reglamentos, así como en leyes mexiquenses y ordenamientos administrativos de carácter general del estado y de sus municipios.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En el marco jurídico del patrimonio cultural vigente en la República encontramos, en primer término, que la fracción XXV del artículo 73 de nuestra ley fundamental establece que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; en ejercicio de esa facultad, el Congreso expidió en 1939 la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, al que se le asignaron como objetivos:

la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Expedida en 1946, la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura atribuyó a dicha institución las funciones siguientes:

I. El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura.

II. La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; así como participar en la implementación de los programas y planes en materia artística y literaria que establezca la Secretaría de Educación Pública para la educación inicial, básica y normal.

Para la coordinación, planeación, organización y funcionamiento a que se refiere esta fracción, se creará un Consejo Técnico Pedagógico como órgano del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, que bajo la presidencia de su director se integrará con representantes de las unidades administrativas de la Secretaría de Cultura y de la Secretaría de Educación Pública, así como de las unidades administrativas del propio Instituto.

III. El fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar.

IV. El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.

V. Las demás que en forma directa o derivada le correspondan en los términos de esta Ley y de las que resultaren aplicables.

Posteriormente, se expidió, en 1949, la Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, institución al servicio de la cultura del país, cuya finalidad se hizo consistir en:

I. Estimular en México la producción científica, filosófica y artística;

II. Difundir la cultura en todas sus manifestaciones nacionales y universales;

III. Mantener activo intercambio cultural con los Estados y Territorios de la República, y con instituciones e individuos del extranjero interesados en la cultura mexicana;

IV. Organizar trabajos de investigación y de análisis en forma de seminario, ya sea con la colaboración unánime de sus miembros o por núcleos afines de los mismos;

V. Servir de órgano de consulta a la Secretaría de Educación Pública;

VI. Colaborar con la Secretaría de Educación Pública, con otras dependencias oficiales, con instituciones descentralizadas y privadas, en actividades culturales.

De igual modo, el Congreso expidió la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo de 1972, que asignó a las autoridades de los estados y de los municipios la intervención que la misma ley, y sus reglamentos determinen.

2. *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*

Por haber constatado que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica, que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles, en su décima séptima reunión desarrollada del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972 en París, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) emitió la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, que fue ratificada por México, y finalmente aprobada por el Senado de la República mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1984.

Para emitir la citada Convención, la Conferencia General de la UNESCO tuvo en cuenta que el daño o pérdida de todo bien del patrimonio cultural de un país redundaba en un quebranto funesto para el patrimonio mundial, y reconoció la insuficiente protección de esos bienes en el ámbito interno de muchos Estados de la comunidad internacional, por lo que era inaplazable la adopción de medidas adecuadas para corregir esa grave deficiencia.

En el texto de la Convención en comento destacan los siguientes artículos:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”:

— Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

— Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

— Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención se considerarán “patrimonio natural”:

— Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

— Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

— Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Artículo 4

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

Artículo 5

Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:

a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;

b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;

c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;

d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y

e) facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo;

Artículo 6

1. Respetando plenamente la soberanía de los Estados en cuyos territorios se encuentre el patrimonio cultural y natural a que se refieren los artículos 1 y 2 y sin perjuicio de los derechos reales previstos por la legislación nacional sobre ese patrimonio, los Estados Partes en la presente Convención reconocen que constituye un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar.

2. Los Estados Partes se obligan, en consecuencia y de conformidad con lo dispuesto en la presente Convención, a prestar su concurso para identificar, proteger, conservar y revalorizar el patrimonio cultural y natural de que trata el artículo 11, párrafos 2 y 4, si lo pide el Estado en cuyo territorio esté situado.

3. Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención se obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural de que tratan los artículos 1 y 2 situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención.

Artículo 15

1. Se crea un Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural Mundial de Valor Universal Excepcional, denominado “el Fondo del Patrimonio Mundial”.

2. El Fondo estará constituido como fondo fiduciario, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Reglamento Financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

3. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

a) Las contribuciones obligatorias y las contribuciones voluntarias de los Estados Partes en la presente Convención;

b) Las aportaciones, donaciones o legados que puedan hacer:

i) otros Estados

ii) la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, especialmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones intergubernamentales

iii) organismos públicos o privados o personas privadas.

c) Todo interés producido por los recursos del Fondo

d) El producto de las colectas y las recaudaciones de las manifestaciones organizadas en provecho del Fondo

e) Todos los demás recursos autorizados por el Reglamento que elaborará el Comité del Patrimonio Mundial.

4. Las contribuciones al Fondo y las demás formas de ayuda que se presten al Comité sólo se podrán dedicar a los fines fijados por él. El Comité podrá aceptar contribuciones que hayan de ser destinadas a un determinado programa o a un proyecto específico a condición de que él haya decidido poner en práctica ese programa o ejecutar ese proyecto. Las contribuciones que se hagan al fondo no han de estar supeditadas a condiciones políticas

Artículo 34

A los Estados Partes en la presente Convención que tengan un sistema constitucional federal o no unitario les serán aplicables las disposiciones siguientes:

a) En lo que respecta a las disposiciones de esta Convención cuya aplicación entraña una acción legislativa del poder legislativo federal o central, las obligaciones del Gobierno federal o central serán las mismas que las de los Estados Partes que no sean Estados federales.

b) En lo que respecta a las disposiciones de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, países, provincias o cantones constituyentes, que en virtud del sistema constitucional de la federación, no estén facultados para tomar medidas legislativas, el Gobierno federal comunicará esas disposiciones, con su dictamen favorable, a las autoridades competentes de los Estados, países, provincias, o cantones.

A. Ciudades y monumentos de México reconocidos como patrimonio de la humanidad

- Centro Histórico de México y Xochimilco, CDMX (1987)
- Centro Histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán, Oaxaca (1987)
- Centro Histórico de Puebla, Puebla (1987)
- Ciudad prehispánica de Teotihuacan, Estado de México (1987)
- Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque, Chiapas (1987)
- Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes, Guanajuato (1988)
- Ciudad prehispánica de Chichén Itzá, Yucatán (1988)
- Centro Histórico de Morelia, Michoacán (1991)
- Ciudad prehispánica de El Tajín, Veracruz (1992)
- Centro Histórico de Zacatecas, Zacatecas (1993)
- Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS (1993)

- Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (1994)
- Ciudad prehispánica de Uxmal, Yucatán (1996)
- Zona de monumentos históricos de Querétaro, Querétaro (1996)
- Hospicio Cabañas de Guadalajara, Jalisco (1997)
- Zona arqueológica de Paquimé (Casas Grandes), Chihuahua (1998)
- Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan, Veracruz (1998)
- Ciudad histórica fortificada de Campeche, Campeche (1999)
- Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco, Morelos (1999)
- Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (2003)
- Casa-Taller de Luis Barragán, CDMX (2004)
- Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila, Jalisco (2006)
- Campus central de la Ciudad Universitaria de la UNAM, CDMX (2007)
- Villa protectora de San Miguel El Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco, Guanajuato (2008)
- Camino Real de Tierra Adentro (2010)
- Cuevas prehistóricas de Yagul y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca (2010)
- Sistema hidráulico del acueducto del padre Tembleque, Edomex/ Hidalgo (2015)

B. Sitios naturales de México reconocidos como patrimonio de la humanidad

- Sian ka'an, Quintana Roo (1987)
- Santuario de ballenas de El Vizcaíno, BCS (1993)
- Islas y áreas protegidas del Golfo de California (2005)
- Reserva de la biósfera de la Mariposa Monarca, Michoacán/ Estado de México (2008)
- Reserva de la biósfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora (2013)
- Archipiélago de Revillagigedo (2016)

C. Ciudad y sitio natural de México reconocido como patrimonio de la humanidad

- Antigua ciudad maya y bosques tropicales protegidos de Calakmul, Campeche (2002/ 2014)

*D. Bienes culturales inmateriales de México reconocidos
 como patrimonio de la humanidad*

- Las fiestas indígenas dedicadas a los muertos (2008)
- La ceremonia ritual de los Voladores (2009)
- Lugares de memoria y tradiciones vivas de los otomí-chichimecas de Toluimán: la Peña de Bernal, guardiana de un territorio sagrado (2009)
- La cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva-El paradigma de Michoacán (2010)
- La pirekua, canto tradicional de los purépechas (2010)
- El mariachi, música de cuerdas, canto y trompeta (2011)
- Los parachicos en la fiesta tradicional de enero de Chiapa de Corzo, Chiapas (2015)

3. Leyes expedidas por el Congreso de la Unión

Regulan la protección del patrimonio cultural las siguientes leyes, ya mencionadas, expedidas por el Congreso de la Unión, y por tanto, al igual que sus respectivos reglamentos, son de aplicación en todo el territorio nacional, incluido el mexiquense: Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana, y Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.

4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Por su parte, la Constitución Política mexiquense se ocupó del tema cultural en su numeral cinco, del que entresaco los siguientes párrafos:

Artículo 5. En el Estado de México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las leyes que de ésta emanen, por lo que gozarán de las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece...

El Estado de México garantizará el Derecho Humano a la Ciudad, entendiéndose como un derecho de las colectividades, con el cual se busca lograr la igualdad, sustentabilidad, justicia social, participación democrática, respeto a

la diversidad cultural, la inclusión social, la distribución equitativa de bienes públicos y la justicia territorial; buscando que los grupos vulnerables y desfavorecidos logren su derecho; El derecho a la ciudad se garantizará a través de instrumentos que observen las funciones social, política, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad, determinados por ordenamientos secundarios que prevean las disposiciones para su cumplimiento.

...

Corresponde al Estado la rectoría de la educación. La impartida por éste, además de obligatoria, será universal, de excelencia, inclusiva, intercultural, pública, gratuita y laica. Se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de respeto a la naturaleza y los derechos humanos. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

...

Las medidas para la equidad y la excelencia en la educación estarán dirigidas, de manera prioritaria, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual o prácticas culturales.

...

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. (Adicionado mediante decreto número 438 de la “LVIII” Legislatura, publicado en la Gaceta del Gobierno el 08 de junio de 2015) Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

5. *Leyes locales del estado de México*

Norman la conservación del patrimonio cultural mexiquenses las leyes siguientes:

- Ley de Educación del Estado de México
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México

- Ley que crea al Organismo Público descentralizado de Carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
- Ley que crea al Organismo Público descentralizado de carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica de Tecámac
- Ley que crea al Organismo Público descentralizado de Carácter Estatal denominado “Universidad Tecnológica Fidel Velázquez”
- Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México
- Ley que Crea al Organismo Público descentralizado de carácter municipal denominado Universidad de Naucalpan de Juárez