

## **4. PATRIMONIO PUBLICO**

### **4.1. Distribución Constitucional del patrimonio Público.**

Al analizar la distribución constitucional del Patrimonio Público es casi natural o habitual que se verifiquen otras disposiciones de la misma índole que inciden en ello, como serían las disposiciones para el manejo y ejercicio del dominio sobre los bienes propios de los diferentes órdenes de gobierno existentes en nuestro país. En el siguiente análisis se narra la situación en la que desde los orígenes constitucionales de nuestro país se realizó la distribución, sobre todo, del patrimonio inmobiliario y de recursos naturales.

Originalmente en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, de tal forma que mientras no se constituya en propiedad privada, todo corresponde a la Nación. Para estos efectos, debemos considerar como nación a las partes integrantes de la Federación, que conforme a lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por voluntad del pueblo mexicano decidieron constituirse en una República representativa, democrática y federal, misma que se integra con los estados señalados en el artículo 43 del mismo ordenamiento.

De esta forma y por disposición contenida en el párrafo 4º del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el dominio directo de todos los bienes corresponde a la Nación, la que conforme al artículo 41 del mismo ordenamiento legal, ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que corresponde a sus regímenes interiores.

Ahora bien, de los bienes que conforman el patrimonio de la Nación y que están enumerados en los párrafos 4º y 5º del antes referido artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en general sería la explotación de los recursos naturales, existe regulación específica para su explotación, uso o aprovechamiento, sujeto todo ello a concesión del Ejecutivo Federal y conforme a las leyes federales aplicables.

Por lo que respecta al suelo que conforma el territorio de los estados, es como se señaló antes, patrimonio de la Nación, y éstos (los estados y sus municipios) tienen conforme lo establecido en la fracción VI del artículo 27 Constitucional, plena capacidad para adquirir en cualquiera de las formas establecidas por la ley los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines; y a la Nación a través del Congreso de la Unión, se le facultó para dictar las leyes a que debió sujetarse la ocupación y enajenación de los terrenos que se consideraban baldíos, por ser como se dijo, propiedad originaria de la Nación.

Conforme a la fracción tercera del artículo 27 Constitucional, la Nación (a través del Congreso de la Unión) es quien tiene la facultad de imponer las modalidades a que deberán sujetarse los bienes que son propiedad privada, incluyendo aquéllos que conforman el patrimonio público de los diferentes órdenes de gobierno y son clasificados como propiedad privada: así mismo, será la Nación (a través del Congreso de la Unión) quien tendrá la facultad de regular el aprovechamiento de todos los elementos naturales susceptibles de apropiación.

De acuerdo con lo anterior, el patrimonio público de la Nación es regulado por el Congreso de la Unión y su administración se lleva a cabo por el Ejecutivo Federal, y los estados de la República, poseen el patrimonio inmobiliario que han adquirido por sí mismos y se rige conforme su propia legislación en lo que se refiere a la administración y dominio.

El patrimonio de los municipios de conformidad con lo establecido en la fracción II del artículo 115 Constitucional, se manejará por éstos directamente de conformidad con la ley, debiéndose entender que de acuerdo con lo previsto en la fracción II del artículo 121 en correlación con el artículo 40 de la propia Constitución Federal, por ser parte del régimen interior de los estados, los actos de administración y dominio sobre todos sus bienes serán regulados conforme lo dispongan las leyes locales, así como los reglamentos emanados de las bases normativas establecidas en éstas, siendo extensivo este concepto para los bienes del estado, e incluso aún, en términos del artículo 132 de la Constitución, para los bienes que adquiera el Gobierno Federal en territorio de los estados y que destine incluso al servicio público o uso común, cuando éstos no hayan concedido el dominio a aquél a través del consentimiento de sus legislaturas.

Debe mencionarse como se manifiesta en el párrafo anterior, que los bienes propiedad del Gobierno Federal incluyendo los que destina o destinare al servicio público o al uso común, deben en términos de lo expresado en el artículo 132 de la CPEUM sujetarse a la jurisdicción de las leyes de los estados en que se encuentren ubicados, salvo que las legislaturas locales hayan emitido o emitan su consentimiento para que se sujeten a las leyes federales. Esta disposición no es aplicable a los bienes del Gobierno Federal que hayan sido adquiridos con anterioridad a la expedición de nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues así se previó expresamente en la disposición que se comenta. Sobre este particular, en la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), se prevé de manera expresa, que las legislaturas de los estados otorgaran su consentimiento para que queden bajo la jurisdicción federal, de manera tácita, si no se oponen expresamente a que sean de tal jurisdicción; es decir, se prevé una notificación a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación para que las legislaturas se opongan, no para que manifiesten su consentimiento, y si no lo hacen (oponerse), la Ley señalada considera que dieron su consentimiento tácito para que se ubiquen bajo la jurisdicción de las leyes federales (artículo 5 LGBN)

Por otra parte, en cuanto a la explotación o aprovechamiento en materia hacendaria de los rendimientos o contribuciones que pudieran establecerse en materia del patrimonio público, en la fracción IV del artículo 115 Constitucional se prevé que sólo los bienes del Dominio Público de los diferentes órdenes de gobierno podrán ser materia de exenciones respecto de las contribuciones locales a la propiedad inmobiliaria, de tal suerte que la clasificación y discriminación de éstos en las leyes secundarias es de gran relevancia para establecer tales exenciones.

Respecto del tema anterior, es cuando puede señalarse que la regulación administrativa en materia de bienes de dominio público adolece de un adecuado control, puesto que tratándose de discriminar cuáles de los bienes del dominio público son los que deben considerarse como exentos para efectos de los impuestos locales a la propiedad inmobiliaria, fundamentalmente en lo que se refiere a los que son patrimonio del sector paraestatal, por la falta de registros y clasificación adecuados se dificulta en grado sumo la obtención de las contribuciones a que deben estar afectos.

## **4.2. Clasificación normativa del Patrimonio Público**

Como se puede observar de lo que se señala en la propia Constitución, el patrimonio de la Nación es distinto del patrimonio federal, el estatal y del municipal, debido a que la Nación es titular originaria del mismo, mientras que los gobiernos federal, estatales y municipales tuvieron que adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus funciones, motivo por el cual este apartado lo dividiremos en patrimonio federal, patrimonio estatal y patrimonio municipal, señalando las clasificaciones jurídicas en los tres niveles de gobierno, así como la normatividad que los regula.

### **4.2.1. Patrimonio Federal.**

Del artículo 132 de la Constitución Pública de la República Mexicana, se desprende la expedición de la Ley General de Bienes Nacionales, como reglamentaria de los bienes propiedad del Gobierno Federal, habiendo sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982; por lo que esta ley, conjuntamente con el artículo 27 Constitucional, regulan el patrimonio nacional o federal, fijando los bienes que forman parte del dominio de la nación.

En esta ley se señala en el artículo 1º, que el patrimonio nacional se compone de bienes del dominio público y del dominio privado; para en los artículos subsecuentes clasificar a cada uno de estos bienes.

De tal, en el artículo dos de la Ley General de Bienes Nacionales se señalan como bienes del dominio público los siguientes:

- I. Los de uso común;

- II. Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del Artículo 3o. de esta ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal 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 esos 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 fono grabaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y
- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.
- XIII. 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 los términos del reglamento respectivo.

A su vez, los artículos 29 y 34 del mismo ordenamiento especifican cuáles son los bienes de uso común<sup>1</sup> (fracción I del artículo 2) y los destinados a un servicio público<sup>2</sup> (fracción V del artículo 2), respectivamente.

<sup>1</sup> Son bienes de uso común: I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional; II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22, 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional; III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar; IV. Las playas

En la misma ley se señala que todos aquellos bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles y que no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional (art. 16).

Con relación a los bienes del dominio privado, éstos se regulan en el artículo 3º. de la Ley, siendo los siguientes:

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el Artículo 2o. de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;*
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;*
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;*
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;*

---

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; V. La zona federal marítimo terrestre; VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional; VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes; VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas; IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; X. 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 a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables; XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público; XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal; XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles, y XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

<sup>2</sup>Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del Artículo 2o: I. Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias. II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial; III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación; V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios; VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios (...), y VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las Fracciones II y VIII del Artículo 3 de esta Ley.

- V. *Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;*
- VI. *Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título Jurídico adquiriera la Federación.*
- VII. *Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero;*
- VIII. *Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.*

*También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.*

Con relación a los bienes inmuebles del dominio privado señala que son inembargables e imprescriptibles (artículo 60); mientras que en el caso de los bienes muebles de dicho dominio, en el artículo 80 se establece que sólo son inembargables, por lo que podrán ser adquiridos por cualquiera de sus formas (venta, permuta, donación, etc.), incluso a través de la figura de prescripción, la cual se regirá por el Código Civil, duplicando los términos establecidos en dicho ordenamiento.

#### **4.2.2. Patrimonio Estatal**

Como se puede observar en el primer punto de este diagnóstico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> les otorga a los Estados integrantes la capacidad de adquirir los bienes inmuebles que sean necesarios para la prestación de servicios que le corresponden, así como de poseerlos; es decir, que esta disposición faculta a los estados a ser propietarios de un patrimonio, el que deberá regularse por la normatividad que se expida en cada uno de ellos.

De tal manera encontramos que las constituciones locales regulan en forma general al patrimonio estatal, estableciendo principalmente el patrimonio, o más bien los bienes que forman parte de la Hacienda Estatal; estableciendo en forma expresa sólo para algunos estados (Campeche, Hidalgo, Nayarit y Tabasco) la facultad que tienen los Congresos Locales para legislar sobre su patrimonio.

---

<sup>3</sup> Artículo 27, fracción VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos

En la mayoría de los Estados se cuenta con una Ley de Bienes o de patrimonio<sup>4</sup>, similar a la Ley General de Bienes Nacionales, en la que se señala que el patrimonio estatal se forma de bienes del dominio público y del dominio privado, estableciéndose qué tipo de bienes pertenecen a uno y a otro dominio, así como sus características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Se consideran como bienes estatales del dominio público entre otros, en términos generales los siguientes:

- I. Uso Común;
- II. Inmuebles declarados por Ley inalienables e imprescriptibles
- III. Inmuebles declarados por el Congreso monumentos históricos o arqueológicos, previa expropiación
- IV. Bienes que por su naturaleza no sean sustituibles
- V. Destinados a un servicio público
- VI. Etc.

Son bienes de uso común entre otros, los siguientes:

- I. Caminos, carreteras y puentes construidos o adquiridos por el Gobierno Estatal.
- II. Plazas, paseos y parques públicos.
- III. Monumentos artísticos o históricos y construcciones de ornato, solaz o comodidad de visitantes.
- IV. Edificios y ruinas históricas.
- V. Presas, canales y zanjas para riego u otros aprovechamientos de utilidad pública.
- VI. Etc.

Y destinados a un servicio público, entre otros:

- I. Los edificios en los que se ejerzan las funciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- II. Inmuebles destinados al servicio de las dependencias estatales.
- III. Inmuebles que se destinen a la función de las oficinas públicas.
- IV. Predios rústicos utilizados en los servicios públicos.
- V. Los establecimientos fabriles administrados por el Gobierno Estatal.
- VI. Inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos estatales.
- VII. Inmuebles de propiedad estatal destinados al servicio de los municipios, así como los prestados o arrendados para oficinas federales.
- VIII. Los adquiridos por expropiación y destinados a un servicio público.
- IX. Etc.

---

<sup>4</sup> Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán

En el caso de los bienes estatales del dominio público, éstos reúnen las mismas características que los federales, es decir, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que varía en el caso de los bienes del dominio privado estatal, ya que hay algunos estados en los que aun los bienes inmuebles pueden ser embargados, si así fuera necesario, en virtud de que señalan que los bienes del dominio privado serán regulados por el Código Civil.

Bienes del dominio privado estatal, en la mayoría de los estados se consideran los siguientes:

- I. Bienes vacantes ubicados en la jurisdicción del Estado
- II. Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por Ley que se extinga.
- III. Los bienes muebles e inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera el Estado.
- IV. Las tierras y aguas de propiedad estatal susceptibles de enajenarse.
- V. Etc.

#### **4.2.3. Patrimonio Municipal**

El patrimonio municipal se encuentra regulado por la normatividad que expiden las Legislaturas en dicha materia, ya sea que estas disposiciones se encuentren dispersas en la normatividad estatal o exista una norma especial que regule al patrimonio municipal,<sup>5</sup> pero en todo caso, solamente se establecerán en las leyes locales las bases para los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes del cabildo para tomar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario.

En la mayoría de los estados el patrimonio municipal se encuentra regulado en la Ley de Gobierno y Administración Municipal o Ley Orgánica Municipal, la cual al igual que en el ámbito federal y estatal, divide a los bienes municipales en bienes del dominio público y del dominio privado, señalando que son bienes del dominio público municipal, los siguientes:

- I. Los de uso común:
- II. Los destinados por los gobiernos municipales a un servicio público;
- III. Los inmuebles de valor histórico o cultural, que le pertenezcan;
- IV. Los que adquiera o ingresen a su patrimonio y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales para la solución de problemas de habitación popular, desarrollo urbano o la regularización de la tenencia de la tierra;
- V. Los caminos, carreteras y puentes construidos por los municipios.
- VI. Los canales o zanjas construidos o adquiridos por los gobiernos municipales para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública.
- VII. Las plazas, paseos, parques y jardines públicos cuya construcción o conservación esté a cargo de los Municipios.

---

<sup>5</sup> Colima, Guanajuato, Sinaloa y Tlaxcala

- VIII. Los monumentos artísticos o conmemorativos y las construcciones levantadas en los lugares públicos para ornato de éstos o comodidad de los transeúntes. y
- IX. Los demás que se equiparan a los anteriores por su destino o fin.

Se consideran como bienes municipales de uso común aquellos cuya construcción o conservación estén a cargo de los gobiernos municipales que puedan usar, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos, los habitantes o transeúntes del municipio, tales como plazas, paseos, parques, calles e instalaciones deportivas; en tanto que por bienes municipales destinados a un servicio público son las oficinas, almacenes, centros educativos, centros recreativos, bibliotecas, museos, centros asistenciales, etc.;

Mientras que los bienes del dominio privado de los municipios, son los siguientes:

- I. Los inmuebles que no pertenezcan a su dominio público o que hayan sido desincorporados de él.
- II. Las servidumbres y accesiones que se constituyan o adhieran a los bienes inmuebles que se mencionan en la fracción anterior.
- III. Los muebles que no sean insustituibles conforme a los reglamentos de esta ley;
- IV. Los inmuebles que adquiera y que se encuentren ubicados en distinto municipio o fuera del estado, y
- V. Los demás que formando parte de su patrimonio no queden comprendidos en los del dominio público.

#### **4.3. Modalidades en la adquisición del Patrimonio.**

Las modalidades en la adquisición de los bienes patrimoniales varían entre la Federación y los estados y municipios, puesto que por disposición contenida en el artículo 27 constitucional, la propiedad originaria es de la Nación, correspondiendo a los diferentes órdenes de gobierno la facultad de adquirir los bienes necesarios para el ejercicio de sus funciones, asemejándolos en este punto a la propiedad privada, sin perjuicio de lo que establezcan sus leyes locales.

De tal forma, podemos señalar que la adquisición es un medio por el cual la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal obtiene los bienes muebles e inmuebles necesarios, con el fin de cumplir con sus objetivos, ya sea para destinarlos al dominio público o al uso privado.

Este medio de obtener los bienes puede ser mediante la facultad que se le otorgue a la administración pública por ley, bien sea por adquisición forzosa por utilidad pública o por otros medios, como podría ser la expropiación; por acuerdo de voluntades, ya sea de un particular u otra entidad o dependencia de la administración pública; o por actos voluntarios de una tercera persona, a través de las donaciones.

Las mismas modalidades de adquisición son para la Federación, para el estado y para los municipios, con excepción de la nacionalización, en cuyo caso sería propiedad de la Nación, con los efectos que ello implica en cuanto a la administración del Gobierno Federal. Para efectos de una mayor claridad en este apartado (formas de adquisición del patrimonio público), lo dividiremos en tres apartados: por facultad de ley, por acuerdo de voluntades y por actos de terceros.

#### **4.3.1. Por facultad de ley.**

Estos medios de adquisición emanan de la ley, de la que se sigue el ejercicio del poder soberano de las administraciones públicas, dentro del cual impera la utilidad pública y el bien común, sobre los intereses de los particulares, así como el hecho de tratarse de una decisión unilateral de los gobiernos; siendo las diversas formas: la nacionalización, expropiación, adjudicación, decomiso y la prescripción.

**La Nacionalización** es una figura jurídica que se inscribe dentro del régimen de derecho público estricto, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de la cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley".<sup>6</sup>

La traslación de la propiedad en los casos de nacionalización es obra directa de la ley; la nacionalización sólo puede ser decretada por el Ejecutivo Federal y en el ámbito nacional, y no sólo implica la extracción de los bienes de los particulares que ostenten la propiedad o posesión de ellos, sino también de la actividad que se realiza con dichos bienes; es decir que a través del Gobierno Federal la Nación se apodera unilateralmente de toda una actividad o servicio, de la cual se hará responsable utilizando la infraestructura que ya se tenía.

**La expropiación** es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia".<sup>7</sup>

El fundamento Constitucional de la expropiación se encuentra en el artículo 27 párrafo segundo que establece que:

*"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".*

La fracción VI del mismo artículo señala que:

---

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Tomo II, Octava Edición, Editorial Porrúa, México 1977, pág. 296.

<sup>7</sup> Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 1a. edición. Editorial Porrúa, México 1989. Pág. 432 y ss.

*"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras..."*

Así pues, se faculta expresamente al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales para expedir normas relativas a la expropiación, generalmente en una ley específica.

Es posible entonces aseverar que la expropiación proviene de un acto soberano de los diferentes órdenes de gobierno a través de quienes son los representantes del Poder Ejecutivo de cada uno de ellos y que es reconocido como tal por las diferentes Constituciones Políticas, tanto la Federal como las de los estados de la República, y no se trata de un acto bilateral o consensual con el afectado, sino que el estado lo somete a su imperio; las causas de utilidad pública deberán estar previstas en una ley, y son de derecho público, y la indemnización es un derecho público subjetivo del expropiado, pero no como precio, sino como compensación por la pérdida de su bien.

Los Códigos Civiles del Distrito Federal y de los Estados, señalan que la propiedad privada podrá ser ocupada contra la voluntad del dueño sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización, otorgándole a los gobiernos Federal, estatales y municipales facultad para expropiar los bienes privados cuando éstos se consideren como notables y característicos de nuestra cultura o para que se construyan casas-habitación para familias pobres, de acuerdo a la ley especial correspondiente.

En las Leyes de Expropiación tanto federal como locales, se establecen las causas de utilidad pública para que la administración pública ejerza el derecho de expropiación, así como la base para fijar la indemnización y los derechos que pudiera tener el particular sobre la declaratoria de expropiación como es la de interponer los medios de impugnación que la ley prevea en contra de ésta o de la indemnización.

**El Decomiso**, es una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes que son objeto de aquél".<sup>8</sup>

En el decomiso, la administración pública puede destruir los objetos decomisados, o asignarlos a un servicio público, o rematarlos a los particulares.

---

<sup>8</sup>Acosta Romero, Miguel. Obra citada, pág. 445.

El decomiso se encuentra regulado por los códigos penales y la legislación administrativa (Ley Aduanera o Código Sanitario).

Con respecto al decomiso, los códigos penales de las diferentes entidades, coinciden en casi todas sus disposiciones, señalando que si las cosas decomisadas son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad, pero cuando ésta lo estime conveniente determinará su conservación para fines de docencia o investigación. En cuanto a todos los demás bienes decomisados determinará su destino, según su utilidad.

Los bienes que se encuentren a disposición de la autoridad que no fueran útiles o que no pudieran conservarse o sean de costoso mantenimiento, se enajenarán en subasta pública y el producto de la venta se aplicará a la misma administración, cuando no haya nadie que tenga derecho a recibirlo.

El decomiso, aparece como una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa, como sucede con la Ley Aduanera, que establece como infracción la ilegal estancia en territorio nacional de un vehículo extranjero, cuando el poseedor no sea el importador o no acredite fehacientemente la legal estancia en el país o la importación del mismo.

De acuerdo al doctrinista Andrés Serra Rojas, se puede considerar, como fundamento del decomiso el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerándolo como una modalidad de propiedad privada.

**La Adjudicación** es una figura que se da a través de un procedimiento judicial o administrativo, y que consiste en declarar que determinado bien pasa a ser propiedad de determinada persona.

La adjudicación es una resolución judicial o administrativa por virtud de la cual se da la traslación de dominio de un bien, que puede ser de un particular a la administración pública. En la materia administrativa generalmente está ligada con el concepto de adeudos del particular con la administración pública, pudiendo ésta exigir su pago, utilizando el Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), para después de substanciado el procedimiento en términos de ley y si el estado del procedimiento así lo requiere, decretar la adjudicación de los bienes embargados a favor de la autoridad ejecutora.

El PAE es un procedimiento administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación, así como por las diferentes leyes locales para los distintos órdenes de gobierno a quienes corresponde su ejecución para hacer efectivos créditos fiscales a favor de cada uno de ellos, mediante el cual, se es susceptible de adquirir bienes por vía de la adjudicación.

**La Prescripción** es una figura de la materia civil en cuanto a la adquisición o pérdida de derechos sobre los bienes, regulada por el derecho común, y toda vez que los

gobiernos Federal, estatales y municipales son considerados como personas jurídicas, también tienen derecho a adquirir bienes por medio de la prescripción, e incluso de que sus bienes pasen a ser propiedad de particulares, al respecto se señala de manera genérica en los ordenamientos correspondientes lo siguiente:

*"El Estado, los Ayuntamientos y las demás corporaciones de carácter público, se considerarán como particulares para la prescripción de sus bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada".*

Conforme lo establecido en los Códigos Civiles, la prescripción es un medio de adquirir bienes o de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y con las condiciones establecidas en la ley.

Para que la administración pública adquiera bienes por prescripción, deben poseerlos en concepto de propietarios y en forma pacífica, continua y pública; para los bienes inmuebles deben transcurrir 5 años, cuando se poseen de buena fe, y para los bienes muebles 3 años, igualmente, si fue de buena fe.

#### **4.3.2. Por acuerdo de voluntades**

Esta forma de adquirir bienes, consiste en celebrar contratos de compra-venta o permuta en los que las partes contratantes expresan libremente su voluntad, ya sea con los particulares o con otras entidades o dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal.

La Administración Pública, al celebrar contratos del derecho común, se sujeta al Derecho Privado.

Así tenemos, que la Administración Pública puede realizar dos tipos de contratos para adquirir o enajenar cuando sea legal hacerlo, sus bienes muebles o inmuebles, siendo los de compraventa y permuta.

**La Compra** se realiza a través del contrato de compra-venta, que consiste en el acuerdo de voluntades, en el que una de las partes, ya sea una persona física o moral, pública o privada (vendedor), se obliga a transferir la propiedad de una cosa, por la cual la otra parte (comprador), se obliga a pagar un precio cierto y en dinero.

**La Permuta** es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra; se regula igualmente por los Códigos Civiles de cada uno de los Estados, siguiendo las mismas reglas del contrato de compra-venta, con excepción de lo relativo al precio o pago en dinero puesto que es un intercambio de bienes.

#### **4.3.3. Por actos de terceros**

Esta forma de adquisición consiste en la voluntad individual de otros entes públicos (Gobierno Federal, entidades federativas, municipios, empresas paraestatales, organismos descentralizados, etc.) o privados (instituciones o empresas particulares,

individuos o personas físicas, etc.) de entregarle a título de propiedad a la administración pública algunos bienes que le sean útiles para la satisfacción de sus necesidades o para beneficios de la comunidad.

Estos actos se transforman en donaciones, herencias y legados, que también están regulados por el derecho privado.

**La Donación** es el acto jurídico en virtud del cual una persona por su voluntad o por mandato de ley, transfiere gratuitamente a la administración pública el dominio de algún bien de su propiedad.

Los Códigos Civiles definen a la donación como un contrato por el cual una persona transfiera a otra gratuitamente una parte o la totalidad de sus bienes presentes, señalándose que existen cuatro tipos de donación: la pura, cuando se otorga en términos absolutos, sin ninguna condición; la condicional, cuando se requiere de una condición o algún acontecimiento incierto de cumplir para que la donación sea otorgada; la onerosa, cuando la donación se hace imponiendo algunos gravámenes que deben ser menores al valor intrínseco del bien, ya que de lo contrario pasaría a la figura de compraventa, y la remuneratoria, cuando se hace en atención a servicios recibidos por el donante y que éste no tenga obligación de pagar (que se asimila a la pura).

La donación deberá formalizarse mediante escritura pública, tratándose de bienes inmuebles y de muebles que excedan de un valor determinado de conformidad con lo previsto en los Códigos Civiles del lugar en que se encuentren los bienes materia de la donación.

**Las Herencias y Legados** también son reguladas por el derecho civil, definiendo a la herencia como la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte.

La herencia puede otorgarse mediante el testamento en el cual se establece la voluntad del testador o por sucesión legítima, que se da cuando no hay testamento, o éste es nulo o inválido; cuando el testador no dispuso de todos sus bienes; no se cumpla la condición impuesta al heredero o éste muera antes que el testador repudie la herencia, o sea incapaz de heredar.

Sólo los particulares (personas físicas) pueden ejercer u otorgar sus bienes por medio de un legado o testamento, ya que la característica más importante consiste en que el sucesor muera, para que sus bienes puedan ser transferidos al patrimonio de otro, motivo por el cual las personas morales públicas o privadas no podrán realizar este acto.

#### 4.4. Regulación del dominio del patrimonio en los diferentes órdenes de gobierno

El dominio del patrimonio público consiste fundamentalmente en el derecho que tiene la administración pública para utilizarlo y/o percibir sus frutos, así como para enajenarlo cuando así convenga a sus intereses de derecho público.

Para efectos de este apartado, lo dividiremos en el dominio federal y en el local, en el que se incluyen los estados y municipios, en virtud de que la normatividad existente es generalmente la misma para los dos últimos niveles de gobierno mencionados, y en los casos en que no es así, las disposiciones son similares.

##### 4.4.1. Patrimonio Federal

Al igual que en la clasificación de los bienes federales, la Ley General de Bienes Nacionales es la normatividad encargada de regular las enajenaciones del patrimonio nacional, señalando en su artículo 58 lo siguiente:

*“Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y de disposición:*

- I. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.*
- II. Permuta con las entidades paraestatales o con los Gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;*
- III. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo las dependencias de la Administración Pública Federal;*
- IV. Donación en favor de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social;*
- V. Arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;*
- VI. Enajenación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad; y*
- VII. Enajenación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta ley”.*

A lo largo de la Ley General de Bienes Nacionales se señalan las características que deben reunir las enajenaciones, siendo las siguientes:

- a) La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquellos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.<sup>9</sup>
- b) La enajenación de bienes con el fin de aplicar su importe a la adquisición de inmuebles para los servicios públicos de la Federación, en el caso previsto en la fracción III, se hará en subasta pública. La convocatoria se publicará con quince días de anticipación, por lo menos, en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la entidad de ubicación de los bienes<sup>10</sup>.
- c) En los casos de enajenaciones, permutas o arrendamientos de inmuebles federales, el importe del precio del producto o de la renta, respectivamente, no podrá ser inferior al señalado en el dictamen respectivo<sup>11</sup>.
- d) Para la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados, se requerirá de decreto presidencial en el que se autorice su desincorporación y enajenación.

El decreto correspondiente deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación<sup>12</sup>.

- e) Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el Gobierno Federal deberá ser de contado, a excepción de las enajenaciones que se efectúen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que tengan como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social, o las que se verifiquen para la realización de actividades sociales y culturales<sup>13</sup>.
- f) En la enajenación de inmuebles que realice el Gobierno Federal en favor de personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades habitacionales, no se requerirá el otorgamiento de escritura ante Notario, sino sólo el contrato relativo, cuando el valor del inmueble no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año que corresponda al Distrito Federal<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Artículo 59 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>10</sup> Artículo 62 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>11</sup> Artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>12</sup> Artículo 64 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>13</sup> Artículo 66 de la Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>14</sup> Artículo 67 de la Ley General de Bienes Nacionales.

#### 4.4.2. Patrimonio Local

La legislación en el ámbito local señala que sólo podrá enajenarse el patrimonio público, cuando se justifique por razones de interés general, cuando los bienes hayan cumplido su finalidad, cuando se determine que el bien es inservible, cuando resulten antieconómicos en su conservación y sostenimiento, etc.

Debido a las características de los bienes del dominio público, éstos no podrán ser enajenados, estableciéndose en la normatividad respectiva de todas las entidades federativas, que en ningún caso podrán ser enajenados los bienes de uso común y los destinados a un servicio público, en tanto tengan ese carácter o destino, pero para que sea procedente su enajenación, se requiere que estos bienes de dominio público sean desafectados del destino a que están sujetos; por tanto, el Ejecutivo Estatal deberá expedir un decreto de desincorporación o desafectación de dichos bienes del destino a que estén destinados, con lo que se incorporan al dominio privado con todas las características que esto implica, y por tanto de acuerdo con las disposiciones que en cada lugar existan, sólo se requerirá de la autorización del Congreso Local o de los cabildos respectivos para que puedan ser enajenados.

De tal forma, tenemos que para que los bienes de la administración pública local sean enajenados, en principio debieren estar considerados como bienes del dominio privado, existiendo tres figuras, en las que ésta actúa en forma voluntaria, siendo a través del contrato de compraventa, permuta y por medio de la donación. Sin embargo, en algunos estados existe la posibilidad de que los particulares puedan adquirir bienes por medio de la prescripción o a causa de un embargo; estas figuras son una enajenación forzosa, ya que en ambos casos se transmite el dominio a un tercero sin que se requiera la voluntad de la administración pública local, como en los tres primeros casos.

Es importante aclarar que la desincorporación del dominio público de un bien, no significa forzosamente que se vaya a enajenar, sino que puede destinarse a distintos fines, como bien del dominio privado.

La desincorporación de los bienes del dominio público, atendiendo a la legislación local, pudiera decretarse cuando sucedan los siguientes supuestos:

- a) Cuando los bienes de uso común o destinados a un servicio público, ya no sean útiles a dicho fin o hayan dejado de ser utilizados.
- b) Cuando los bienes hayan cumplido con la finalidad a la que estaban destinados.
- c) Cuando resulten antieconómicos en su conservación, sostenimiento y mantenimiento.

Conforme la legislación vigente, los ejecutivos de los Estados requieren de la autorización de los Congresos locales para la enajenación de los bienes patrimonio del estado, mientras que los Ayuntamientos, a partir de las últimas reformas al artículo 115 Constitucional, sólo requieren de la autorización de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, cumpliendo en cualquiera de los dos casos, las condiciones que se señalen en las normas respectivas.

Debe mencionarse en este apartado relativo a la regulación del patrimonio público, que ésta es en ocasiones como antes se mencionó, deficiente por lo que se refiere a su regulación administrativa, de tal suerte que esta situación genera una sub-utilización de los bienes patrimoniales que son susceptibles de generar ingresos en los diferentes órdenes de gobierno.

#### **4.5. Modalidades en la Explotación Económica de los Bienes**

El conocimiento de los bienes que se poseen, su clasificación, resguardo y registro, son aspectos que considerados de manera aislada no significarían una gran influencia en la obtención de parte de los ingresos necesarios para sufragar el gasto público, sino que debe atenderse también a las posibilidades o expectativas para ello, que se generan a partir de la explotación directa de los bienes.

En este apartado se realiza un resumen de los principales rubros por los que el Gobierno Federal y los estados o municipios, obtienen ingresos precisamente de la explotación directa de los bienes que conforman su patrimonio.

- Venta de bienes muebles o inmuebles
- Uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre;
- Uso o aprovechamiento de bosques y áreas naturales protegidas;
- Por carreteras y puentes de peaje;
- Uso o goce de bienes muebles e inmuebles;
- Acceso a museos, monumentos y zonas arqueológicas;
- Utilización de las vías públicas;
- Explotación de los recursos naturales;
- Cobro de servicios relacionados con el uso o goce de bienes muebles o inmuebles

- Otros.

#### **4.6. El Impacto Financiero del Registro Contable del Patrimonio Público, su Valuación, Manejo y Clasificación.**

##### **4.6.1. Registro Contable**

En cualquier ámbito de actividades políticas, sociales y económicas es fundamental instrumentar mecanismos de administración de recursos financieros, humanos y materiales, que permitan el acceso a información sobre la ejecución y el desempeño de acciones encaminadas a cumplir con objetivos y programas, ya sean de carácter público o privado.

Tanto en las instituciones públicas como en las privadas, la contabilidad financiera representa una herramienta de gran importancia para una adecuada administración de los recursos financieros y patrimoniales. En ambos campos esta técnica permite establecer sistemas de información que reflejan el carácter de los entes cuyas actividades consignan, y se rigen por una serie de principios técnicos que garantizan la calidad de la información generada.

Sin embargo, debido a que existen marcadas diferencias en las organizaciones públicas con respecto a las privadas, las normas para el tratamiento contable patrimonial deben reflejar esas variaciones. A continuación se relacionan las más relevantes:

- La gestión gubernamental no tiene como finalidad obtener un lucro, por tanto, su contabilidad no tiene como propósito fundamental medir utilidades, sino la presentación de la situación financiera y patrimonial del estado.
- Una característica primordial de la contabilidad patrimonial es el vínculo que debe tener con los presupuestos.
- Algunos bienes patrimoniales del gobierno son adquiridos porque permiten el desarrollo de sus actividades, otros sólo los tiene en administración, y existe un tercer tipo que forma parte de la infraestructura nacional y no propiamente de la administración pública.
- En cuanto a la emisión de la normatividad, en México esta función está a cargo de una secretaría de Estado, que en el caso del Gobierno Federal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

##### **Conformación del Sector Público Federal**

Conviene tener presente que el sector público se conforma por un conglomerado de organizaciones, donde algunas realizan funciones típicas de gobierno y otras

se asimilan en mayor o menor medida a una comercial, situación que también debe ser considerada en la normatividad patrimonial y contable.

El Sector Público se define como el conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales.

Atendiendo a la naturaleza y finalidad de las instituciones que conforman al Sector Público Federal, éste comprende dos grandes grupos: la Administración Pública Centralizada y la Administración Paraestatal.

#### **4.6.2. Normatividad Aplicable (contable y administrativa)**

De conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad responsable de emitir la normatividad contable que aplican las dependencias, organismos y empresas públicas federales, así como de vigilar su correcta aplicación. También se encarga de presentar al Poder Legislativo los resultados de la gestión financiera mediante la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, la cual refleja los estados financieros que reconocen el rubro de patrimonio y su integración

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública tiene la facultad de opinar sobre la normatividad contable que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la responsable de vigilar y prevenir que la gestión pública relativa a la administración financiera de las dependencias y entidades federativas se apeguen a las normas vigentes; también es responsable de emitir las normas correspondientes para la formulación de auditorías a las instituciones públicas.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación, en su carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, y responsable de fiscalizar la gestión financiera de la Administración Pública Federal, está facultada para opinar sobre la normatividad contable.

#### **Gobiernos Estatales- (Normatividad contable y administrativa)**

A su vez en todos los Gobiernos de las Entidades Federativas existe una Secretaría que tiene bajo su responsabilidad la emisión de la normatividad que rige los registros y operación del sistema contable aplicado por el sector público local, que básicamente recae tal responsabilidad, en la Secretaría de cada Entidad que tiene a su cargo la Administración de las finanzas públicas Estatales.

#### **4.6.3. El Patrimonio Público y su Impacto Financiero, su Valuación, Manejo y Clasificación**

La definición sobre patrimonio extraída del glosario de términos de la administración pública Federal es la siguiente: “Cuenta del Estado de situación

financiera que representa el importe de los bienes y derechos que son propiedad del Gobierno Federal”.

Sin lugar a dudas se requiere de una definición que precise mejor lo que en el sector gubernamental se considere patrimonio público, que permita su identificación plena específicamente para efectos de registro contable, de tal forma que en cualquier momento se tenga el conocimiento de los recursos con que se cuenta, cómo se ejerce su control y qué posibilidades existen para generar utilidades adicionales que abonen el cumplimiento oportuno de los programas y metas que demanda la ciudadanía.

Sin embargo, en congruencia con recomendaciones vertidas por instituciones y organizaciones nacionales e Internacionales, en el sentido que las Entidades Públicas cuenten con registros contables patrimoniales, las Administraciones Gubernamentales se han visto motivadas para generar información de calidad, que permita constatar en términos monetarios los valores patrimoniales, dado que los datos técnicamente estructurados que se desprenden de estados financieros dan confianza y facilitan la verificación de registros y controles de la materia, que de suyo aportan mayor certeza y fortalecen la transparencia.

Adicionalmente se observa una tendencia en los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales de emitir instrumentos de deuda para financiar situaciones de déficit en sus cuentas públicas, lo que potencialmente les permite sufragar gastos que resulten superiores a sus ingresos ordinarios; dichas emisiones son realizadas a través de bonos que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- **Bonos de obligación General:** Son aquéllos donde sus pagos se apoyan en la capacidad de recaudación impositiva de los gravámenes con que cuentan los gobiernos.
- **Bonos de ingreso:** Se basan en ingresos etiquetados para lo que se emitieron dichos valores, que generalmente se refieren a proyectos específicos como pueden ser carreteras, puentes de cuota etc.

En este sentido la utilización del patrimonio público juega un papel muy importante en las finanzas gubernamentales, fundamentalmente por lo que se refiere al control y registro eficiente de éste para la generación de ingresos que fortalezca la capacidad recaudatoria.

Por lo tanto el Sector Público aun cuando no se encuentre obligado por su respectiva legislación a realizar un efectivo control contable, está inmerso en la inercia de acudir a calificadoras de reconocimiento internacional para obtener opiniones independientes sobre su situación financiera y crediticia, cuyos resultados son muy valiosos tanto para las diferentes instituciones que requieren información económica y financiera de los entes públicos, como para la propia Entidad dictaminada que tenga interés en obtener créditos a tasas preferenciales e inclusive apoyos con recursos a fondo perdido.

Tomando en consideración que las Calificadoras utilizan como parte de su metodología el análisis de la posición financiera de los Gobiernos Estatales y municipales, resulta importante la estructura y los sistemas de control patrimonial instrumentados, así como su cobertura e incidencia en los estados financieros, pues en esa medida se suman a los conceptos de evaluación previos a la emisión de una calificación final, que inclusive repercute en el rendimiento o valor del cupón; tal variable puede representar o no, un ahorro financiero para el erario público.

Por otra parte, la tendencia y apertura general en el Sector, para dar acceso a la participación de despachos privados en los dictámenes de los estados financieros de las entidades de la Administración Pública Paraestatal es cada vez mayor, lo que ha motivado proyectos del Sector Público para homologar sus sistemas contables de acuerdo a un programa nacional de modernización, instrumentado al interior de la SHCP en coordinación con las Entidades Federativas, fomentando entre diversos conceptos, el apego a principios de contabilidad gubernamental, en consecuencia a la integración de contabilidades patrimoniales.

En términos generales se puede mencionar que resulta relevante que en el Sector Público participen despachos privados y calificadoras de reconocimiento internacional para el dictamen de los estados financieros del sector público paraestatal, y emisión de calificaciones respectivamente, aun y cuando se detecte la necesidad de fortalecer el marco conceptual, normativo y jurídico que tenga que ver la administración del patrimonio gubernamental. No obstante, es conveniente resaltar que la única instancia responsable de la fiscalización de la cuenta pública de Sector Público Presupuestario es la Auditoría Superior de la Federación.

Si bien es importante mencionar que los conceptos descritos están vigentes y a disposición de los gobiernos, existe un porcentaje alto de éstos que no lo utilizan.

### **Situación Administrativa y Contable del Patrimonio Público**

La tradición en el control y manejo de recursos públicos se ha centrado en la contabilidad presupuestaria, sin considerar los registros de las incidencias patrimoniales en la mayor parte de Entidades Públicas, lo cual no es el caso del Gobierno Federal ya que en este caso las cuentas sobre el ejercicio del gasto, la recaudación, y el estado que guarda el endeudamiento público sirve para medir el efecto de las transacciones financieras del sector público en los agregados económicos nacionales, generando en los casos en que no es así, un flujo de información sobre situaciones financieras gubernamentales resulta poco representativo o alejados de una realidad económico financiera completa, objetiva y clara.

Por otra parte en el Sector minoritario que sí cuenta con registros contables patrimoniales, no ha sido costumbre reexpresar los valores históricos de sus activos a pesar de las inflaciones que los hayan afectado, provocando en su

mayoría que se aprecien valores patrimoniales o de capitales negativos, lo que refleja síntomas de quebranto o insolvencia que son aparentes e irreales.

Aun y cuando prevalecen rezagos sobre la reglamentación puntual del manejo financiero del patrimonio, no es así en cuanto a su control administrativo y operativo que en la mayoría de las Entidades Públicas es controlado en estructuras organizacionales especializadas en cada uno de los apartados que conforman el patrimonio, como pueden ser los bienes inmuebles, los almacenes, las obras públicas y los bienes muebles, por lo tanto en la mayoría de las entidades públicas se cuenta con información cualitativa puntual, registrada y clasificada en calidad de control de inventarios.

No es así en la mayoría de las entidades en cuanto a información cuantitativa, que debería ser representada en términos monetarios como parte de los registros contables públicos, con lo cual se fortalecerían los estados de situación financiera (balances) y se estaría en condiciones de generar información real, completa, clara y objetiva.

Con el ánimo de fomentar sistemas de administración patrimonial en el sector público, es conveniente unificar los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y orientarlos a objetivos comunes. Cada uno de los gobiernos estatales y el federal, vienen desplegando importantes labores tendientes a la instauración de un marco técnico contable común en la armonización de los sistemas de registro y control para la estandarización de la información financiera; la adhesión al programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública es el vehículo que está permitiendo aprovechar la experiencia de las entidades federativas y del gobierno federal que cuentan con sistemas de mayor desarrollo

Interactuar los tres niveles de gobierno, con pleno respeto a sus atribuciones constitucionales, promueve la coordinación de los ingresos, gastos y deuda pública, impulsa la modernización de la hacienda pública y fortalece al Gobierno Mexicano.

De acuerdo con la información disponible, se puede mencionar que la situación que prevalece en el ámbito gubernamental en cuanto a la administración del patrimonio y su incidencia en los estados financieros difiere, observándose mayores avances en el sector público federal, y en las entidades federativas, ubicándose posteriormente por su complejidad y volumen, a los municipios.

La propia conformación del universo que compone la estructura del sector público dificulta un diagnóstico general sobre el tema, aun cuando se reconoce que en el sector estatal el porcentaje de entidades federativas que cuentan con un registro de patrimonio adecuado, se sitúa alrededor del 28%, y en ámbito municipal se estima que el porcentaje es seguramente inferior.

## BIBLIOGRAFIA

- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1973,
- Ibarrola, Antonio De. Cosas y Sucesiones, sexta edición, Editorial Porrúa, México 1991.
- Ross Bravo, Jaime, Aspectos Generales de la Imposición al Patrimonio
- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil Tomo II. E. vigésima edición, Ed. Porrúa, México 1988.
- Serra Rojas. Andrés Derecho Administrativo, Tomo II, 8a. edición. Editorial Porrúa, México, 1977.
- Sedas Ortega, Cecilia, Normatividad Jurídica del Patrimonio Local, Indetec, México, 1995.
- Sedas Ortega, Cecilia. Régimen Jurídico y Administrativo del Patrimonio, Indetec, México, 1998.
- Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tipografía, editora Argentina, Buenos Aires.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Bienes Nacionales
- Diferentes Leyes Locales de la Materia

**TRABAJO PREPARATORIO NO. 4  
DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION.-  
“PATRIMONIO PUBLICO”**

- **Coordinación General de los Trabajos Preparatorios:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

- **Coordinador del Tema:**

Lic. Luis Edmundo Sandoval Galindo, Consultor-Investigador de Indetec.

- **Formulación del Trabajo:**

Lic. Xóchitl Livier de la O Hernández, Consultor-Investigador y Coordinadora del Sistema de Información Económica y Financiera de las Entidades Federativas del Indetec

Lic. Cecilia Sedas, Consultor e Investigador de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal (INDETEC).

Lic. Luis Edmundo Sandoval Galindo, Consultor-Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal

C.P. Humberto García Villalobos, Director de Contabilidad de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco.

- **Colaboraciones recibidas:**

Lic. Gustavo Aguirre Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales de la Unidad de Política de Ingresos.

Lic. Isaac Martínez Y Martínez, Titular Unidad Contabilidad Gubernamental e Informes Sobre la Gestión Pública. Subsecretaría de Egresos de la SHCP.

- **Participantes en las Reuniones de Revisión y Análisis de los Contenidos:**

C.P. Humberto García Villalobos, Director de Contabilidad de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco.

Lic. Juan Antonio Jiménez Villarreal, Director de Planeación Fiscal e Ingresos Coordinados de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco.

C.P. Felix Flores Castro, Subsecretario de Ingresos, Secretaría de Finanzas del Estado

Lic. Jaime Rene Jiménez Flores, Director de Deuda Pública de las Haciendas Locales, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas

Lic. Gustavo Aguirre Piris, Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales de la Unidad de Política de Ingresos.

Lic. Carlos García Lepe, Director General Adjunto de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria de Indetec.

Lic. Salvador Santana Loza, Director General Adjunto de Hacienda Municipal de Indetec.

Lic. Xóchitl Livier de la O Hernández, Consultor-Investigador y Coordinadora del Sistema de Información Económica y Financiera de las Entidades Federativas del Indetec

Lic. Cecilia Sedas, Consultor e Investigador de la Dirección de Desarrollo Jurídico de la Hacienda Municipal Indetec.

Lic. Luis Edmundo Sandoval Galindo, Consultor-Investigador de la Dirección de Colaboración Administrativa y Desarrollo Jurídico de la Hacienda Estatal de Indetec.