

EL PATRIMONIO Y LOS RECURSOS DEL ESTADO. UNA PRECISIÓN TEÓRICA

Lic. Eduardo Sadot MORALES FIGUEROA *

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *El patrimonio y su composición.* 3. *Los recursos y su clasificación.* 4. *Los recursos materiales.* 5. *Los recursos económicos.* 6. *Los recursos humanos.* 7. *Los recursos técnicos.* 8. *Los recursos de titularidad jurídica.* 9. *El patrimonio en las diferentes esferas administrativas.* 9.1. *Esfera Nacional.* 9.2. *Esfera Estatal o del Gobierno Federal.* 9.3. *Esfera de gobiernos locales o entidades federativas o gobiernos provinciales.* 9.4. *Esfera Municipal.* 10. *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

La intención de este trabajo es destacar la importancia que tiene precisar el patrimonio y sus recursos, por su potencial e influencia, en la vida nacional, que bajo la responsabilidad, ejecución y custodia de los órganos administrativos, cualquier variación en su destino y salvaguarda, impactan la consecución de los cometidos¹ del Estado y a la función administrativa.²

En la legislación mexicana, es común la importancia que se da al cuidado de los recursos del Estado, el manejo por parte de los servidores públicos,³ particularmente sus recursos materiales y económicos. Se ha avanzado en la lucha contra la corrupción, atendiendo a una serie de mecanismos *jurídico-contables*, desde el marco constitucional en su título cuarto, y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con la estructura orgánica de la Secretaría de Contraloría

* Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho administrativo*, 4a. ed., Montevideo, Uruguay, 1974, p. 48.

² CORTIÑAS-PELÁEZ, León, *Introducción al Derecho administrativo*, I. 2a. ed., Editorial Porrúa, México, 1994, p. 64. Diferencia entre Función y Cometido claramente explicado en esta obra.

³ Término utilizado en el Derecho mexicano para designar a los trabajadores del Estado, según las reformas del título cuarto de la Constitución por el decreto del 27 de diciembre de 1982 publicado en el *Diario Oficial* el 28 de diciembre del mismo año, y que en el Derecho comparado conocemos como funcionarios públicos.

y Desarrollo Administrativo, encargada de vigilar el cumplimiento de una administración limpia, pero no podemos ignorar que la falta de una clasificación precisa de sus recursos, ha dado pie a ignorar otros más, que son igualmente valiosos y no menos importantes.⁴ Desde una óptica diferente a la tradicional reviste atención, aquellos recursos, no clasificados como patrimonio del Estado,⁵ especialmente de los recursos humanos, técnicos y jurídicos, estos últimos particularmente que para distinguirlos, denominaremos recursos de titularidad jurídica.

Al abordar el tema del régimen patrimonial del Estado, parece indispensable hacer una clasificación de sus recursos: los *recursos materiales* entre los que se consideran como patrimoniales los mencionados en la Ley General de Bienes Nacionales, que son los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado de la Federación; *recursos económicos* que comprenden los financieros y la hacienda pública; *recursos humanos*, de la función pública o del régimen de los servidores públicos; *recursos técnicos* del Estado, que dicho sea de paso, poco se ha escrito al respecto; y los *recursos de titularidad jurídica*.

La clasificación que proponemos apunta a la definición de estos recursos, para que una vez delimitados, su vigilancia y aprovechamiento sean visibles y cuantificables.

2. EL PATRIMONIO Y SU COMPOSICIÓN

En administración pública Bonnin, clasifica las cosas en propiedades y las divide en tres tipos: pública, una gran cantidad de recursos que clasifica en bosques y maderas, carreteras, caminos y canales, ríos y riveras, desherencias y todo aquello que se refiere a la venta del dominio público; departamental. Que se divide en dominio departamental y dominio comunal; y de propiedad privada con relación a las casas, maderas, aguas, canteras, minas, minerales, pantanos y propiedades industriales.⁶

⁴ Que pueden alterar el orden y la seguridad jurídicas de un país. Seguramente la afirmación anterior pudiera pecar de alarmista, sin embargo, dada la importancia de los recursos, el manejo de estos temas por una administración pública con escasa formación jurídica, provocaría daños al patrimonio nacional desgraciadamente no cuantificables y en algunos casos irreversibles.

⁵ Por ministerio de ley, según lo establece la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo primero: "El patrimonio nacional se compone de: I. Bienes de dominio público de la Federación, y II. Bienes de dominio privado de la Federación".

⁶ GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, Harla, México, 1986, p. 63.

En cuanto a los elementos de la empresa, entendemos que se integra con bienes materiales, que incluye a los bienes muebles e inmuebles, el dinero, hombres y sistemas que son fórmulas, métodos, funciones.⁷

Al hablar del patrimonio del municipio, el doctor Quintana Roldán nos comenta, que son los “bienes materiales o inmateriales que le pertenecen o sobre los que tiene dominio”,⁸ aunque se refiere al patrimonio del municipio, para los efectos del tema que nos ocupa lo novedoso es que deja abierta la puerta no sólo a los bienes materiales sino que también se refiere a los derechos y podríamos incluir a la disponibilidad para realizar trabajos o cumplir órdenes con capacidad de transformar un bien por una subordinación laboral que también representa un recurso.

El maestro Gabino Fraga por su parte, en el capítulo referente al régimen patrimonial del Estado explica que “el conjunto de bienes materiales, que de modo directo sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituyen el dominio propio del Estado,⁹ dominio interpretado como propiedad, tendría que referirse solamente a bienes materiales, si lo interpretamos en su acepción de poder como facultad de disposición podríamos ampliarlo a los derechos que no siempre son bienes materiales, el autor suponemos se refiere sólo al concepto de propiedad y se sujeta al criterio que señala de ley.

En su libro el maestro Serra Rojas, refiere una definición de De Castro, que es la “unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propios, obligaciones y derechos”,¹⁰ ésta incluye a los bienes en general y podríamos reflexionar si existen bienes inmateriales y si entre ellos podríamos considerar los derechos sobre algo o para exigir algo.

Por su parte el doctor Acosta Romero define al patrimonio como “el conjunto de elementos materiales tanto de dominio público, como del privado, bienes y derecho, e ingresos cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos”.

⁷ REYES PONCE, Agustín, *Administración de empresas (teoría y práctica)*, 1a. parte, Edit. Limusa, 1979, p. 75.

⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, Edit. Porrúa, México, 1995, p. 383.

⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, Edit. Porrúa, México, 1986, p. 367.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. II, Porrúa, México, 1988, 14a. ed., pp. 157 y ss.

Menciona como elementos del patrimonio el territorio y todas las partes del mismo; todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sean del Estado; los bienes del dominio privado del Estado; los ingresos del Estado por vías de Derecho público y de Derecho privado; y el conjunto de derechos de los que el Estado es titular.¹¹

En esta explicación el doctor Acosta, menciona acertadamente al conjunto de derechos de los que el Estado es titular, aquí podríamos incluir los recursos humanos en cuanto a la disponibilidad para atender las necesidades de la administración pública, aunque este recurso lo trata en capítulo aparte.

El Derecho romano clasifica a las cosas en *res in patrimonio*, *res extra patrimonium*, *res in commercio* y *res extra commercium*,¹² así sabemos que *res in patrimonio* es aquella que se incluye en el patrimonio de una persona y *res extra patrimonium* aquella que se excluye del patrimonio de una persona; tenemos también la clasificación hecha en relación a las *res in commercio* y *res extra commercium*, la primera se refiere a las cosas que son susceptibles de ser objeto de comercio y la segunda a las que están fuera de éste.

Patrimonio de *patrimonium*, referencia al *pater* o a la patria y su relación de dominio o propiedad sobre *res*, cosas que tienen relación de pertenencia (ser de) *sum —pertinet ad—*, pertenecer a.¹³

Para aclarar el concepto de patrimonio, debemos recurrir al Derecho civil, el maestro Ibarrola dice: “El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines”.¹⁴

Por patrimonio entenderemos, aquellos recursos materiales, derechos, recursos económicos, recursos humanos y recursos técnicos, cuyo valor es susceptible de apreciar y a veces hasta cuantificar monetariamente, y de los que dispone alguien para destinarlos a un fin.

El patrimonio implica una relación de propiedad, de dominio, de capacidad de *disposición* y se compone de elementos constitutivos de-

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 567.

¹² IGLESIAS, Juan, *Derecho romano*, 6a. ed., Ediciones Ariel, Barcelona, 1976, 226 y ss.

¹³ Diccionario ilustrado *Latino-Español. Español-Latino*, 12a. ed., mayo, 1979, Bibliograf, S. A., Barcelona, España, pp. 675 y 677.

¹⁴ IBARROLA, Antonio de, *Cosas y sucesiones*, Edit. Porrúa, México, 1981, pp. 111 y ss.

nominados *recursos*¹⁵ y estos recursos a su vez, de acuerdo a las teorías administrativas, se clasifican en: *recursos materiales*, *recursos económicos* y *recursos humanos*, pero debemos agregar con el mismo rango de importancia a los *recursos técnicos* y *recursos de titularidad jurídica*.

Aunque la doctrina sostiene que el patrimonio se compone de recursos materiales, económicos y humanos, el Derecho positivo mexicano considera patrimonio del Estado a los recursos materiales, sobre todo a los elementos integrantes del territorio nacional, en alusión al artículo 27 constitucional y a la ley referente al régimen patrimonial "Ley General de Bienes Nacionales", que los clasifica como bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación.

Los recursos económicos, se integran con los recursos financieros, como ejemplo el artículo 115 constitucional, fracción II, relativo al municipio establece que "manejarán su patrimonio propio" y la fracción IV del mismo numeral agrega que "la hacienda pública municipal se integrará rendimientos de los bienes que les pertenezcan" (*sic*), se refiere a los recursos financieros y a la hacienda pública municipal.

Los recursos humanos del Estado no están considerados como parte de su patrimonio, el enfoque de su tratamiento es sólo de carácter laboral de *patrón-trabajador*, en el mejor de los casos, no como patrón en el sentido privado del término, con fines de lucro, sino en atención a sus responsabilidades, en el cumplimiento de sus cometidos, en la satisfacción de necesidades o la prestación de servicios, pero los recursos humanos también demandan cuidado en su manejo, pues para el Estado representan un costo en su formación, *v.gr.*, el caso de científicos, especialistas en alguna rama e investigadores, donde sólo algunas instituciones docentes, científicas, financieras o castrenses, reconocen su importancia patrimonial.

Los recursos técnicos, como elementos constitutivos del patrimonio implican desde luego los conocimientos que han dado pauta al desarrollo y al avance tecnológico de los pueblos, recursos que por imprecisos son difícilmente cuantificables, pero su descuido representa un costo significativo para el Estado.

Los recursos que denominamos de titularidad jurídica son aquellos derechos del Estado que conforman su patrimonio jurídico, ese patri-

¹⁵ *Recurso*, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el recurso, como la acción de recurrir, y en dos acepciones, la del recurso en materia jurídica como una acción jurídica en el proceso y la interpretación en materia administrativa de bienes, medios de subsistencia que es la que nos ocupa, los que se destinan a un fin.

monio que pareciera intangible y ligado a la eterna pugna del Derecho, entre iusnaturalistas y positivistas, que constituyen normas, y han poblado de derechos, los sistemas jurídicos, que en muchos casos son el resultado de luchas y vidas, que se vuelven dogma pero están expuestas a cambios y modificaciones, que significan un costo, político y social, que se refleja en otros recursos patrimoniales.

3. LOS RECURSOS Y SU CLASIFICACIÓN

Recurso leemos en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que es la acción de recurrir, *recursus* —correr hacia atrás, regresar, en Derecho tiene la acepción de acción, la accio-onis-refugio, refugium, regresar asilar y la acepción de bienes o medios de subsistencia, esta última es la que utilizaremos por ser la que adopta la administración, se ocupa de bienes o medios, que se destinan a un fin, el recurso, hemos expresado, es elemento constitutivo del patrimonio y cuenta como característica esencial la disponibilidad.

El recurso incluye un vínculo de dominio, no necesariamente en el sentido de propiedad, pues reñiría con la condición de derechos humanos y de libertad, pero sí que implique disponibilidad conforme a derecho.

La clasificación de los recursos que integran el patrimonio, incluye cinco continentes: material, económico, humano, técnico y jurídico; con sus subcontinentes y contenidos.

El continente material de los recursos del patrimonio, se integra con bienes tangibles, que responden a clasificaciones de carácter administrativo-jurídico, que no forman parte de otro continente, este continente responde a la pregunta ¿dónde? Y sus subcontinentes a ¿con qué?

El continente económico se conforma con los bienes monetarios y su representación y ejercicio, en él se encuentran los subcontinentes financiero, hacendario y fiscal, este continente responde a la pregunta de ¿con qué?

El continente humano cualitativa y cuantitativamente, se integran con el potencial de un individuo o una sociedad y su capacidad para transformar los otros continentes, que constituyen el patrimonio, aquí se encuentran, subcontinentes condicionantes de los recursos humanos de la relación jurídico-laboral y ética, este continente responde a la pregunta de ¿quién?

El continente técnico, es una aportación eminentemente humana, surgida de su conocimiento e ingenio, que brinda soluciones a proble-

mas prácticos, que contribuye al incremento de los recursos económicos, a la eficaz transformación de los recursos materiales, al bienestar y aprovechamiento de los recursos humanos y al eficiente ejercicio del continente jurídico que para distinguirlo hemos llamado de titularidad jurídica, este continente responde a la pregunta de ¿cómo?

El continente jurídico o recursos de titularidad jurídica, se constituyen con los derechos que puede ejercer quien dispone del patrimonio, este continente responde a la pregunta de ¿por qué?

El continente económico podría estar incluido en el continente material, pues sabemos que todo lo que tiene que ver con moneda o dinero, es material, es un bien tangible utilizado como medio, su potencial especulativo y la importancia de su impacto en los otros continentes de recursos, justifica su clasificación equivalente a los otros continentes.

4. LOS RECURSOS MATERIALES

El continente de los recursos materiales patrimoniales, para su estudio puede adoptar diversos criterios que conforman los subcontinentes:

El criterio del Derecho romano para clasificar los bienes o las cosas; de acuerdo con el régimen al que están sujetas *res in commercio* y *res extra commercium*.

El criterio del Derecho civil, de acuerdo a las personas a las que pertenecen:¹⁶ colectivas o individuales.

El criterio del Derecho administrativo, de acuerdo al destino de los bienes de dominio público, dominio privado o de uso común.

5. LOS RECURSOS ECONÓMICOS

El continente de los recursos económicos patrimoniales, cuenta con dos subcontinentes: finanzas y hacienda, cada uno de ellos con sus contenidos.

Los recursos económicos tienen también, delimitados sus subcontinentes y sus contenidos: su régimen fiscal, el financiero, el de la hacienda pública, su integración, ingresos y egresos, cuenta pública, presupuesto, su control y distribución; las finanzas públicas, fuentes de financiamiento; deuda pública, y elementos de imposición, su cuidado

¹⁶ Clasificación que hace el Código Civil de México para el Distrito Federal, en el capítulo II del título segundo, del libro segundo, "de los bienes considerados según las personas a las que pertenecen".

y definición delimita los subcontinentes para facilitar su estudio, comprensión, responsabilidad y administración.

El marco jurídico de las finanzas públicas y privadas; de la hacienda, en el marco del Derecho público y privado ha llamado la atención de estudiosos de diversas disciplinas, en el caso mexicano inclusive su cuidado provocó la creación de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos, en un esfuerzo de lucha contra la corrupción.

6. LOS RECURSOS HUMANOS

El continente de los recursos humanos patrimoniales se integra con el de la población, para la clasificación de sus subcontinentes, adoptamos los siguientes criterios:

Primer criterio, considera la relación intersubjetiva, entre el titular del patrimonio y el individuo disponible que responde a los requerimientos del titular patrimonial, este criterio subjetivo atiende al sujeto activo que es el titular, que domina la disponibilidad del recurso, y el sujeto pasivo que es el que se obliga, por condiciones éticas o morales, en este subcontinente, el titular del patrimonio no tiene poder coercitivo para obligar al sujeto pasivo, *v.gr.*, la obligación de los padres de asistir a sus hijos recién nacidos, o la obligación de los hijos de asistir a los padres en su vejez y la obligación de los ciudadanos de defender a su país en caso de invasión.

Segundo criterio, considera la relación intersubjetiva, entre el titular del patrimonio y el individuo disponibles que responde a los requerimientos del titular patrimonial, este criterio subjetivo atiende al sujeto activo que es el titular, que domina la disponibilidad del recurso, y el sujeto pasivo que es el que se obliga, por condiciones jurídicas, en este caso el sujeto activo tiene mecanismos coercitivos para obligar al sujeto pasivo.

Tercer criterio, laboral. Con el primer contenido, de acuerdo a la clasificación del Derecho del trabajo en relación a las actividades que realizan; de segundo contenido de acuerdo a la responsabilidad que tiene el trabajador.

Cuarto criterio, estratégico. Por la importancia o riesgo que representa la secrecía de sus conocimientos, que pueden ser aprovechados por entes diversos al titular del patrimonio.

Quinto criterio, patrimonial. Por el costo que representa la preparación de los recursos humanos o de la generación de recursos de reserva.

Sexto criterio, de clasificación de producción intelectual, la capacidad de los recursos para generar conocimientos.

Séptimo criterio, de estrategia vital, el conocimiento de los recursos humanos que puede poner en riesgo la vida o seguridad del titular del patrimonio.

7. LOS RECURSOS TÉCNICOS

El continente de los recursos técnicos, o lo que los norteamericanos identifican como el *know-how*, tiene los siguientes criterios de clasificación de subcontinentes:

Criterio de innovación, considera la capacidad de novación, modificación de reglas e instrumentos, para realizar eficazmente una actividad, los contenidos se dividen en cada una de las materias en que incide la técnica.

Criterio de mejoramiento de procesos, considera la capacidad de superación, de las reglas que sirven para realizar eficazmente una actividad, los contenidos se dividen en cada una de las materias donde se llevan a cabo los procesos de aprovechamiento de los otros recursos del patrimonio.

Criterio de creatividad, a diferencia del criterio de innovación, el de creatividad implica la factura de nuevos instrumentos, formas o campos de aprovechamiento de los recursos del patrimonio, distintos a los existentes.

8. LOS RECURSOS DE TITULARIDAD JURÍDICA

Los recursos de titularidad jurídica o jurídicos, que conforman el patrimonio integran sus subcontinentes conforme a los siguientes criterios:

Subcontinente de titularidad jurídica sustancial, se integra por los derechos del titular del patrimonio, que le son indispensables para mantener su integridad.

Subcontinente de titularidad jurídica estable, se compone de los derechos que garantizan la convivencia del titular del patrimonio con sus recursos y con otros titulares patrimoniales.

Subcontinente de titularidad jurídica sustentable, la integran los derechos del titular del patrimonio, que le son útiles para su desarrollo y crecimiento patrimonial.

9. EL PATRIMONIO EN LAS DIFERENTES ESFERAS ADMINISTRATIVAS

El patrimonio, con los elementos que lo constituyen, está presente en las diversas esferas administrativas que conocemos en el estudio del Derecho administrativo. Hemos dicho esferas administrativas, por lo riesgoso que sería hablar de niveles, ya que en el universo jurídico del Derecho administrativo, decir niveles equivaldría a manejar niveles de subordinación, término confuso para este estudio, en virtud de la división de poderes y de competencias.

En el patrimonio de una Nación, el de un Estado, el estatal (local), municipal, de una empresa y hasta en el de una persona física, siempre estarán presentes los elementos componentes del patrimonio con sus recursos.

9.1. Esfera nacional

En la esfera nacional, es obligatorio referirnos a la división de poderes de la teoría de Montesquieu y la integración del Estado moderno, conformado por sus elementos: territorio, población y gobierno, mas los elementos constitutivos de la identidad nacional que le dan sentido y coexistencia como Nación.

Nación del latín, *natio-onis*, gente con tradiciones comunes, la nación incluye un ámbito más amplio y consistente que el concepto de Estado moderno, no es sólo territorio, población y gobierno,¹⁷ pues además, implica la consistencia sólida de identidad, como dice Ortega y Gasset, la unidad que implica el futuro común, la confianza en el Estado y algunas veces, no siempre, en todas sus instituciones nacionales.¹⁸

¹⁷ El gobierno integrado por los tres poderes y funciones: legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial, la división territorial de las entidades federativas y de los municipios.

¹⁸ Para determinar una relación de propiedad con Nación, utilizamos la palabra nacional de natio, nación y al, con significado de pertenencia; podemos hablar de nacional porque pertenece a la Nación; podemos hablar de nacional porque pertenece a una persona (física o jurídica) de una Nación, *vgr.* La propiedad de un inmueble de un nacional, se integra en el territorio de una Nación, por lo tanto es nacional, por ser propiedad de un particular, pero no por eso la nación dispone del inmueble ya que constituye propiedad privada; o los bienes del gobierno de una Nación dispone de ellos el gobierno, pero no siempre están a disposición de los particulares, por las restricciones que ello implica, aquí hablaremos de gubernamental o abusando del término hasta Estatal, así estaríamos hablando de la *estatalización*

En la esfera administrativa nacional, el patrimonio nacional se compone de los *recursos materiales*, mencionados en el artículo 27 constitucional: el territorio nacional, el espacio aéreo, la plataforma continental con su mar territorial y el mar patrimonial, el subsuelo y la referencia a la propiedad originaria, la Ley General de Bienes Nacionales clasifica a su vez los bienes que como se ha dicho en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la *Federación*, con esta referencia, se entiende que los bienes de las entidades federativas son parte integral del patrimonio de la Federación, con las prerrogativas que esto significa,¹⁹ que son inalienables, imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria o posesión provisional.

Los *recursos económicos* de la Nación, no se componen exclusivamente de sus recursos financieros, que relacionamos con aspectos monetarios o hacendarios y mercados de divisas, financiamiento o recaudación fiscal, sabemos que los recursos económicos no sólo incluyen la suma de las economías de su población y de sus instituciones nacionales o particulares, sino a la macroeconomía que contiene a todo ese universo económico de una nación, contenidos en diversos artículos de la Constitución mexicana, a veces de manera aislada, o unidos a otras materias como en el artículo 27 o el 42; o los contenidos de manera específica en los artículos 25, 26 y 28.

En la esfera nacional los *recursos humanos* de una nación constituyen uno de los elementos del Estado su población, recurso más caro, al que las constituciones protegen con el marco jurídico de derechos humanos o garantías individuales, en el caso de México en el marco constitucional, además de otras referencias, en los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38. También la referencia a los sancionados por el artículo 22 párrafo tercero respecto al traidor a la patria en guerra extranjera por la información de la que dependa la seguridad del país.

Los *recursos técnicos* de la Nación serán el conjunto de conocimientos de reglas aptas, para dirigir eficazmente una actividad, lo que conocemos comúnmente como patrimonio cultural o patrimonio artístico o científico forman parte de los recursos técnicos de una nación,²⁰ *v.gr.*, el *know-how* de la elaboración de catalizadores en materia de

de un bien, que no *estatización* (que además de no existir el término pretende suplir a estatificación) de un bien que lleva la intención de señalarlo como *estdtico* con toda intención desorientadora.

¹⁹ Nos referimos a lo establecido en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales.

²⁰ Profundizamos en el tema de los recursos.

hidrocarburos o la manipulación de productos petroquímicos, ejemplo más doméstico pero no menos impactante puede ser, el como hacer la salsa Tabasco o el tequila que se encuentra en el terreno de la discusión de registro de patentes internacional.

Los *recursos de titularidad jurídica* de la nación, serán aquellos derechos que le permiten un ejercicio o le dan reconocimiento, o autoridad en el ámbito internacional *v.gr.*, el derecho a la explotación de su zona económica exclusiva no puede disminuir, sin causar un perjuicio al patrimonio en este recurso o la renuncia del gobierno a participar en la cadena de proceso petroquímico, en detrimento del patrimonio nacional o la renuncia legal con las reformas del artículo 130 constitucional a los recursos materiales de la nación o del 27.

9.2. Esfera estatal o del Gobierno federal

La esfera estatal,²¹ integra su patrimonio con: *Los recursos materiales del Estado*,²² de acuerdo con los artículos 42 al 48 constitucionales, comprenden los de la federación²³ respetando el patrimonio de las entidades federativas²⁴ y de los municipios como veremos.

Los *recursos económicos* del Estado, se llaman finanzas y hacienda pública federal con su marco jurídico correspondiente.

Sus *recursos humanos* desde el punto de vista de las teorías del Estado moderno, se integran por su población, pero muy particularmente como recursos, los del gobierno federal incluidos los de los tres poderes, los clasificamos de acuerdo a los siguientes subcontinentes:

Criterio que considera la *relación intersubjetiva*, entre el titular del patrimonio y el individuo disponible que responde a los requerimientos del titular patrimonial, este criterio subjetivo atiende al sujeto activo que es el titular, que domina la disponibilidad del recurso, y el sujeto pasivo que es el que se obliga, por condiciones jurídicas, en este caso el sujeto activo tiene mecanismos coercitivos para obligar al sujeto pasivo, es el caso de las obligaciones de los particulares que consagra la Constitución de México, en su artículo 31.

²¹ No perder de vista que nos referimos a la esfera estatal no local de entidades federativas.

²² El artículo 40 constitucional define la organización del Estado.

²³ Debido a la confusión entre federación y centralización, aclaremos que nos referimos al gobierno federal incluyendo el patrimonio de sus tres poderes como parte del Estado.

²⁴ A diferencia de los recursos materiales de la nación que incluyen los de la federación y los de las entidades federativas.

Criterio laboral, de primer contenido, de acuerdo a la clasificación del Derecho del trabajo, en relación a las actividades que realizan, conforme al artículo 123 apartado "B".

Criterio laboral de segundo contenido de acuerdo a la responsabilidad que tiene el trabajador, las que establece la Constitución mexicana en sus artículos 108 al 114.

Criterio estratégico, por la importancia o riesgo que representa la secrecía de sus conocimientos, que pueden ser aprovechados por entes diversos al titular del patrimonio. *V.gr.* las declaraciones hechas por ex funcionarios mexicanos ante gobiernos extranjeros, o la prestación de servicios por un ex presidente de la república mexicana a una empresa de información extranjera.

Criterio patrimonial, por el costo que representa la preparación de los recursos humanos o de la generación de recursos de reserva, *v.gr.*, la responsabilidad en que incurriría el titular de un organismo al despedir a un trabajador que ha sido preparado para el servicio por más de 25 años y le ha costado a la institución su capacitación, ello ¿no representa? un perjuicio para el patrimonio en este rubro de recursos.

Criterio de clasificación de producción intelectual, la capacidad de los recursos para generar conocimiento. *V.gr.*, el sistema nacional de investigadores.

Criterio de estrategia vital, el conocimiento de los recursos humanos que puede poner en riesgo la vida o seguridad del Estado,, *v.gr.*, el caso de los militares.

Los *recursos técnicos* del Estado lo constituyen, el conjunto de conocimientos de reglas aptas, que hacen eficiente, el alcance de sus cometidos.

Criterio de innovación, considera la capacidad de novación, modificación de reglas e instrumentos, para realizar eficazmente una actividad, sus contenidos se dividen en cada una de las materias en que incide la técnica, *v.gr.*, la tecnología petrolera en los trenes de transformación industrial y catálisis, electrónica los avances en optimización de recursos energéticos, ecológica el acervo de conocimientos en el estudio global de la calidad del aire en la ciudad de México.

Criterio de mejoramiento de procesos considera la capacidad de superación, de las reglas que sirven para realizar eficazmente una actividad, los contenidos se dividen en cada una de las materias donde se llevan a cabo procesos de aprovechamiento de los otros campos de recursos del patrimonio, *v.gr.*, el mejoramiento de procesos administrativos, de recaudación fiscal, indudable en esta materia México no

tiene mucho patrimonio, pero eso no significa que evolucione en su patrimonio técnico.

Criterio de creatividad, a diferencia del criterio de innovación, el de creatividad implica la factura de nuevos instrumentos, formas o campos de aprovechamiento de los continentes de recursos del patrimonio diversos a los existentes, en ello el sistema nacional de investigadores tiene mucho que aportar y proteger.

Los *recursos de titularidad jurídica* del Estado, son los que ejerce por medio de uno de sus elementos que es el gobierno, en el ámbito de su competencia federal.

Subcontinente de titularidad jurídica sustancial, se integra por los derechos del titular del patrimonio que le son indispensables para mantener su integridad, el derecho que le asiste para el manejo de los recursos federales o imaginemos al Estado cediendo sus derechos sobre el espacio aéreo o cediendo los derechos sobre franjas federales, la cesión de derechos de control fiscal, o concesionar un cometido esencial como el de seguridad. ¿Ello no es merma a su patrimonio y sobre todo a sus recursos jurídicos y pone en riesgo su integridad?

Subcontinente de titularidad jurídica estable, se compone de los derechos que garantizan la convivencia del titular del patrimonio con sus recursos y con otros titulares patrimoniales, las reformas en la Constitución mexicana en su artículo 130, rompió con la actitud de imparcialidad del Estado y fincó las bases para conflictos religiosos, a futuro es un ejemplo de daño al patrimonio en el subcontinente de los recursos de titularidad jurídica.

Subcontinente de titularidad jurídica sustentable, la integran los derechos del titular del patrimonio, que le son útiles para su desarrollo y crecimiento patrimonial, la privatización de la petroquímica, particularmente las plantas de amoniaco, materia prima para la fabricación de fertilizantes y para el desarrollo del campo es un recurso de titularidad jurídica sustentable, su modificación impacta el desarrollo del Estado a futuro en otros continentes del patrimonio, a otros elementos del Estado y disminuye su capacidad de maniobra.

9.3 *Esfera de gobiernos locales o entidades federativas o gobiernos provinciales*

El patrimonio en la esfera de los *gobiernos locales* o de las entidades federativas, en la legislación mexicana, también se repiten los elementos del patrimonio.

En cuanto a los *recursos materiales* de las entidades federativas mexicanas se integra con los bienes que le permite su legislación y le reconoce la legislación federal o el Estado.²⁵

En cuanto a los *recursos económicos*, también el marco constitucional federal y su propio marco jurídico constitucional local contiene los dos subcontinentes de sus recursos, las finanzas y la hacienda pública local, con el marco jurídico de su poder legislativo local.

Los *recursos humanos* de la entidad federativa se adecuan a la clasificación comentada:

El continente de los recursos humanos patrimoniales, de la esfera local se integra con su población, para la clasificación de sus subcontinentes, adoptamos los siguientes criterios:

El criterio de la relación intersubjetiva, de la entidad federativa y sus trabajadores.

El criterio laboral:

De primer contenido, de acuerdo a la clasificación del Derecho del trabajo en relación a las actividades que realizan.

De segundo contenido, de acuerdo a la responsabilidad que tiene el trabajador en cuanto a las contralorías y la ley de responsabilidad de los servidores públicos.

De criterio patrimonial, por el costo que representa la preparación de los recursos humanos o de la generación de recursos de reserva.

De criterio de clasificación de producción intelectual, la capacidad de los recursos para generar conocimientos, que todavía es incipiente.

El continente de los *recursos técnicos*, de las entidades federativas o gobiernos locales también es incipiente, pero sin embargo, conserva elementos regionalistas y se encuentran presentes en su patrimonio.

Criterio de innovación, considera la capacidad de novación, modificación de reglas e instrumentos, para realizar eficazmente una actividad.

Criterio de mejoramiento de procesos, considera la capacidad de superación de las reglas que sirven para realizar eficazmente una actividad, los contenidos se dividen en cada una de las materias donde se llevan a cabo procesos de aprovechamiento de los otros campos de recursos del patrimonio.

Criterio de creatividad, a diferencia del criterio de innovación, el de creatividad implica la factura de nuevos instrumentos, formas o campos de aprovechamiento de los continentes de recursos del patrimonio diversos a los existentes.

²⁵ Nos referimos al concepto de Estado no de Entidad Federativa.

Los recursos de *titularidad jurídica o jurídicos*, de los gobiernos locales, el patrimonio integrando sus subcontinentes conforme a los siguientes criterios:

Subcontinente de titularidad jurídica sustancial, se integra por los derechos del titular del patrimonio que le son indispensables para mantener su integridad, se encuentra presente en los derechos oponibles a otras entidades y al mismo estado federal.

Subcontinente de titularidad jurídica estable, se compone de los derechos que garantizan la convivencia del titular del patrimonio con sus recursos y con otros titulares patrimoniales.

Subcontinente de titularidad jurídica sustentable, la integran los derechos del titular del patrimonio, que le son útiles para su desarrollo y crecimiento patrimonial.

9.4. *Esfera municipal*

El *patrimonio del municipio* en México también se integra con la misma clasificación de recursos:

El continente de los recursos materiales patrimoniales del municipio, para su estudio conforma los siguientes subcontinentes:

El criterio del Derecho municipal en cuanto a la clasificación de su patrimonio.

El criterio del Derecho civil, de acuerdo a las personas a las que pertenecen, colectivas e individuales del municipio.

El criterio del Derecho administrativo, de acuerdo al destino de los bienes de dominio público, dominio privado o de uso común municipal.

El continente de los *recursos económicos* patrimoniales del municipio, tiene los dos subcontinentes: finanzas y hacienda, cada uno de ellos con sus contenidos.

Los recursos económicos tienen también, delimitados sus subcontinentes y sus contenidos, financiero, el de la hacienda pública municipal, su integración de ingresos, financiamiento, aportaciones y egresos, la cuenta pública municipal, el presupuesto que es aprobado por la legislatura local y su control y distribución.

El continente de los *recursos humanos* patrimoniales del municipio, se integra con la población, para la clasificación de sus subcontinentes, adoptamos los siguientes criterios:

Primer criterio de relación intersubjetiva, entre el titular del patrimonio y el individuo disponible que responde a los requerimientos del

titular patrimonial, este criterio subjetivo atiende al sujeto activo que es el titular, que domina la disponibilidad del recurso, y el sujeto pasivo que es el que se obliga, por condiciones éticas o morales en este subcontinente, el titular del patrimonio *no tiene* poder para obligar al sujeto pasivo, *v.gr.*, la obligación de contribuir con el tequio o ser autoridad municipal o ser mayordomo en las fiestas.

Segundo criterio, considera la relación intersubjetiva entre el titular del patrimonio y el individuo disponible que responde a los requerimientos del titular patrimonial; este criterio subjetivo atiende al sujeto activo que es el titular, que domina la disponibilidad del recurso, y el sujeto pasivo que es el que se obliga, por condiciones jurídicas; en este caso el sujeto activo *sí tiene* mecanismos coercitivos para obligar al sujeto pasivo, *v.gr.*, el pago de contribuciones.

Tercer criterio, laboral; con el primer contenido, de acuerdo a la clasificación del Derecho del trabajo en relación a las actividades que realizan; de segundo contenido de acuerdo a la responsabilidad que tiene el trabajador, relación que es frecuente en los grandes municipios, pero no así en los pequeños donde las personas rehuyen a ocupar cargos.

Los recursos *de titularidad jurídica o jurídicos*, del municipio que conforman su patrimonio, se integran con los subcontinentes conforme a los siguientes criterios:

Subcontinente de *titularidad jurídica sustancial*, para el caso de México, se integra por los derechos del titular del patrimonio que le son indispensables para mantener su integridad, *v.gr.*, los valores jurídicos del 115 constitucional.

Subcontinente de titularidad jurídica estable, se compone de los derechos que garantizan la convivencia del titular del patrimonio con sus recursos y con otros titulares patrimoniales, *v.gr.*, el marco jurídico vigente que le preserva frente al Estado, las entidades federativas y otros municipios.

Subcontinente de titularidad jurídica sustentable, la integran los derechos del titular del patrimonio, que le son útiles para su desarrollo y crecimiento patrimonial, presentes en la legislación municipal.

10. CONCLUSIONES

El sistema jurídico en el Derecho administrativo respecto del patrimonio, se debe actualizar con el auxilio de otras disciplinas, una clasificación del patrimonio y sus elementos integrantes, replanteando la

composición de los recursos puede ser un paso importante para su conservación y fomento.

La falta de sistematización en la clasificación de los recursos puede provocar su desperdicio, como en el caso mexicano que se tomaron decisiones administrativas que impactaron su patrimonio.

La clasificación de los recursos fortalece su control, vigilancia y aprovechamiento, evitando su deterioro.

Los recursos materiales no integran la totalidad del patrimonio, aunque así se considere por ministerio de ley.

Los recursos humanos en todas las esferas administrativas, tienen un valor preponderante, pero ante la imposibilidad de su valuación, se propicia su desaprovechamiento.

Los recursos humanos altamente calificados también son un patrimonio, su desperdicio por negligencia, implica responsabilidad para el causante.

La conformación del servicio civil de carrera, así como sistemas como el "Sistema Nacional de Investigadores", deben ser perfeccionados, adoptados y adaptados a otras necesidades de preservación de recursos humanos.

El potencial técnico de una nación, es un recurso de posibilidades multiplicadoras, sin su conocimiento y valor se pierde provocando dependencia.

El patrimonio jurídico, que hemos querido distinguir como recursos de titularidad jurídica de una nación ha tenido un costo social, algunas veces cuantificable, no sólo económicamente sino en vidas humanas, y nadie tiene el derecho de exponerlo a embates de modas sexenales.

En los últimos años se ha venido dando un descuido al patrimonio de la nación, si se me permite una curiosidad humorística, con el Derecho administrativo, hasta la Secretaría del Patrimonio Nacional ha desaparecido, no se si intencionalmente, pero sin el reclamo y con la complacencia de algunos juristas.

La administración de los recursos del patrimonio demanda responsabilidad y cuidado, el desperdicio de recursos debe contener sanciones.