

EL PUEBLO ROMANO Y EL FISCO IMPERIAL
COMO SUJETOS TITULARES DE LOS BIENES PÚBLICOS

Jorge Adame Goddard
Universidad Panamericana de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

RESUMEN

Los bienes públicos son originalmente aquellos cuya propiedad corresponde al pueblo romano y son de dos tipos: los que están destinados al uso público (*in publico uso*) y los que pueden estar sujetos a disposición legal limitada (*in pecunia populi*). Con la transición de la República al gobierno imperial o Principado, se crea un nuevo titular de bienes públicos, que es el *fiscus Caesaris*, que concentra la mayor parte de los bienes públicos y por supuesto los más importantes, que antes eran del pueblo romano, y de los que ahora el emperador puede disponer más libremente. Así se produce la creación de un nuevo sujeto titular de bienes públicos, el Fisco Imperial, que concentra la riqueza pública en detrimento del pueblo romano. Se observa un desarrollo similar en la actualidad, con el surgimiento de una personalidad jurídica del Estado que concentra el patrimonio público en detrimento de la propiedad que corresponde al pueblo.

PALABRAS CLAVE: Pueblo romano, bienes públicos, Fisco imperial, bienes del Estado.

ABSTRACT

Public goods were originally those owned by the Roman people. They were of two types: those intended for public use (in publico uso) and those that may be subject to limited legal provision (in pecunia populi). With the transition from the Republic to the imperial government, a new holder of public goods is created, the fiscus Caesaris, which concentrates most of the public goods and, of course, the most important, which previously belonged to the Roman people, and which now the emperor can dispose of more freely. Thus, the creation of a new subject holder of public goods, the Imperial Treasury, occurred, which concentrated public wealth to the detriment of the Roman people. A similar development can be observed today with the emergence of a legal personality of the State that concentrates the public patrimony to the detriment of the property belonging to the people.

KEYWORDS: Roman people, public goods, Imperial Treasury, State property.

Jorge Adame Goddard

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS *RES PUBLICAE POPULI ROMANI*. 3. EL PUEBLO ROMANO COMO TITULAR DE LOS BIENES PÚBLICOS. 4. LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LOS MUNICIPIOS Y COLONIAS. 4. EL FISCO IMPERIAL. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El tema me ha interesado por razón de los estudios comparativos entre Derecho civil y Derecho romano clásico que hemos emprendido en México, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con el objeto de analizar comparativamente, una por una, las diversas instituciones del Derecho civil mexicano (en materia de bienes, sucesiones y obligaciones) con las respectivas instituciones del Derecho romano de época clásica, a fin de detectar sus semejanzas y diferencias, y luego juzgar si las diferencias constituyen un progreso o retroceso respecto del régimen clásico. Como consecuencia de esta comparación, se hace una propuesta de cual podría ser el régimen más adecuado en las circunstancias actuales para cada institución.

Con esta perspectiva he hecho los análisis del concepto de «bienes» y de la clasificación de los bienes en los 32 Códigos civiles mexicanos. Y en esos análisis me he encontrado con los conceptos de bienes públicos, bienes nacionales, bienes de la Federación y bienes propiedad de los poderes públicos. Esto llevó lógicamente a indagar la capacidad o personalidad jurídica de los entes públicos en cuyo patrimonio están los bienes públicos (sólo me referiré al ámbito federal) que son la Nación, a la que la Constitución federal y el Código civil federal le reconocen expresamente personalidad jurídica, los poderes federales ejecutivo, legislativo y judicial, a los que la Constitución implícitamente les reconoce personalidad jurídica, y el Código civil de manera genérica con la referencia general a «otras entidades públicas». Pero en una ley reglamentaria de la Constitución, denominada Ley de bienes nacionales, se presentan todos los bienes públicos, los de la Nación, los de los poderes federales y los de las demás entidades públicas, como formando un solo patrimonio, el Patrimonio Federal, cuyo titular es un sujeto, no reconocido expresamente en la Constitución ni en el Código civil, al que se denomina la «Federación».

Para juzgar sobre semejante concepción de los bienes públicos y de su titular, he procedido a hacer un análisis del mismo tema en el Derecho romano, considerando principal, pero no exclusivamente, el de la época clásica.

Siguiendo el mismo camino que recorrí, presentaré en esta ponencia un análisis de los bienes públicos y de ahí pasaré a la consideración de los sujetos que los detentan.

*El pueblo romano y el fisco imperial como sujetos titulares de los bienes públicos***2. LAS RES PUBLICAE POPULI ROMANI**

Los juristas clásicos, como manifiesta Pomponio¹, quien a su vez cita a Celso hijo, hablaban de cosas que pueden ser vendidas, de las que se dice que están en el comercio (*res quarum commercium est*), y otras que no pueden ser vendidas, por lo que se dice que no están en el comercio (*res quarum commercium non est*).

Los juristas reconocen que no todas las cosas que pueden ser susceptibles de una pertenencia privada son de alguien. Hay cosas que no tienen dueño, las llamadas *res nullius*, como los animales salvajes o los peces, pero se puede adquirir la propiedad sobre ellos en cuanto se toma posesión de ellas, es decir, cuando se cazan, se atrapan o se pescan. Y hay cosas que de momento no tienen dueño, las *res sine domino*, pero que están destinadas a tenerlo, como las que son parte de una herencia yacente.

El criterio de los juristas clásicos para señalar las cosas que están fuera del comercio no es una regla general conforme a la cual se deban discernir cuáles son, sino el señalarlas por su género. Según el mismo Pomponio, están fuera del comercio las cosas que son de todos los hombres (*res communes omnium*), las que son de los dioses (*res sacrae* y *res religiosae*), y las que son del pueblo romano (*res publicae*), pero no todas, únicamente las que están destinadas al uso público².

La noción de cosas comunes a todos los hombres, porque no tienen límites definidos, parece haber sido formada por influjo de la filosofía estoica, y comprende el mar, sus playas y costas, el aire y el agua corriente³.

Las cosas de los dioses son las cosas sagradas (*res sacrae*) esto es, las dedicadas mediante una ceremonia (*dedicatio*) al culto de los dioses superiores, como los templos y el lugar donde están edificadas, los donativos y las ofrendas; las cosas religiosas (*res religiosae*), que son las dedicadas a los dioses familiares o *manes*, principalmente las sepulturas y las tierras que las circundan; sobre ellas, el padre de familia tiene un derecho de sepultar a sus familiares, pero no es un derecho de propiedad sobre la sepultura.

¹ D. 18,1,6 pr. (*Pomp. 9 ad Sab.*); quien cita a Celso como conocedor de esa distinción, que usualmente sigue la jurisprudencia, ver A. GUZMÁN BRITO, *Derecho privado romano* I, 2.ª ed. (Santiago de Chile 2013) p. 101, n. 774.

² Pomponio, en D. 18,1,6 (*Pomp. 9 ad Sab.*), distingue entre las cosas públicas que están en el patrimonio del pueblo, y las que están destinadas al uso público, como el Campo de Marte, y sólo las de esta última clase son las que están fuera del comercio; cfr. Á. D'ORS, *Derecho privado romano*, 8.ª ed. (Pamplona 1991) p. 131, n. 3.

³ D. 1,8,2 pr.-1 (*Marc. 3 inst.*).

Jorge Adame Goddard

Las murallas y las puertas de las ciudades, que eran cosas del pueblo romano, pero como resguardaban la ciudad, se consideraron cosas «santas» porque existía una sanción en contra de quien las violara y por eso también estaban fuera del comercio⁴. Justiniano las consideró un tipo de cosas religiosas⁵.

Y también estaban fuera del comercio las cosas públicas, pero no todas. Pomponio distingue entre las cosas que están en el patrimonio del pueblo (*in pecunia populi*) de las que están destinadas al uso común (*in publico uso*), y solo estas últimas son las que están excluidas del comercio. Entre las cosas del patrimonio del pueblo se cuentan: tierras, pastizales, salinas, minas, esclavos y el dinero. Las cosas destinadas al uso común son, en primer lugar, aquellas que, por un acto público del magistrado competente (una *publicatio*) se destinan al uso común⁶, entre las que cabe mencionar las vías, las calles, los puentes, los foros, las plazas, los teatros, los baños y las termas; pero hay otras que se considera que están destinadas al uso común por Derecho de gentes (*iure gentium*) como los ríos de caudal permanente⁷, sus riberas y también, para los juristas que no conocen la categoría de Marciano de cosas comunes a todos los hombres, el mar, las playas y las costas. El uso público de estas cosas está protegido por interdictos populares⁸.

En la constitución republicana se tenía en cuenta esa distinción de las cosas públicas, pues se facultaba a los *quaestores* para la administración del dinero común (*aerarium*) y de los bienes de los que se podía disponer (*in patrimonium* o *in pecunia populi*), mientras que correspondía a los *censores* la tutela de los bienes destinados al uso común y de las tierras públicas (*ager publicus*)⁹.

En la distinción entre cosas susceptibles de comercio y cosas fuera del comercio, las cosas públicas caben en ambas categorías. Las cosas destinadas al uso público son cosas *extra commercium*, mientras que las cosas en patrimonio del pueblo son cosas que están en el comercio, y de las cuales se puede disponer más o menos igual que como puede hacerlo un propietario particular¹⁰, de modo que no hay un régimen único de las cosas públicas que se opone al propio de las cosas

⁴ D. 1,8,8 (*Marc. 3 inst.*) y D. 8,1,9,3 (*Ulp. 68 ad ed.*).

⁵ IJ. 2,1.

⁶ Ulpiano, en D. 43,8,2,21 (*Ulp. 68 ad ed.*). Ver G. GROSSO, *Corso di Diritto Romano. Le cose* (Torino 1941) p. 31.

⁷ Florentino, en D. 43,1,7,5. Papiniano, en D. 41,3,45 pr. (*Pap. 10 resp.*).

⁸ O. LENEL, *Das Edictum Perpetuum*, 3.^a ed. (Leipzig 1927) pp. 241 y 244.

⁹ G. GROSSO, *Corso di Diritto Romano* cit. p. 21.

¹⁰ *Ibid.*

El pueblo romano y el fisco imperial como sujetos titulares de los bienes públicos

privadas, sino reglas especiales para las cosas públicas que están fuera del comercio y reglas para las cosas públicas que están en el comercio, que en parte son iguales a las reglas comunes del Derecho privado, y en parte distintas.

Gayo¹¹ introdujo un cambio terminológico y de perspectiva en la clasificación de las cosas, a las que distingue, no por su propio modo de ser natural o su destinación a un fin, sino por razón de quien sea su titular¹². Distingue las cosas que están en nuestro patrimonio (*in nostro patrimonio*), es decir en el patrimonio de individuos particulares, de aquellas que están fuera de nuestro patrimonio (*extra nostro patrimonio*). El mismo Gayo, en su afán clasificatorio, introduce una nueva distinción entre las cosas que son de Derecho divino (*res divini iuris*) y las que son de Derecho humano (*res humani iuris*)¹³. Las cosas de Derecho divino son las cosas sagradas y las religiosas, pero añade que las cosas santas, como las murallas o las puertas de las ciudades son, en cierto modo, cosas de Derecho divino¹⁴ y estas cosas no pertenecen a nadie¹⁵; en cambio, las cosas que se rigen por el Derecho humano, son las que pertenecen a alguien, y pueden ser cosas públicas o privadas¹⁶; las públicas pertenecen a una colectividad (*universitas*), y se estima que son como cosas de nadie (*res nullius*), en el sentido de que no pertenecen a una persona en particular; en cambio las cosas privadas pertenecen a individuos particulares.

En esta clasificación en que se contraponen las cosas públicas a las cosas privadas, y que luego asumirá Justiniano en sus Instituciones, se sugiere la idea de que hay también dos tipos de propiedad distintos, la propiedad pública y la propiedad privada, cada una con un régimen propio y distinto.

Para el objetivo de este trabajo que es analizar quién y cómo es el sujeto titular de los bienes públicos, tendré en cuenta la clasificación que aparentemente es la de los juristas de época clásica, que distingue entre bienes dentro o fuera del

¹¹ Gai. 2,1.

¹² Marciano sigue esta perspectiva de considerar las cosas desde el punto de vista de su pertenencia, y así distingue (D. 1,8,2 pr. (*Marc. 3 inst.*)) entre cosas comunes a todos los hombres, cosas de colectividades (*universitates*), cosas de nadie y cosas de particulares; en esta clasificación, las cosas públicas están entre las que son de colectividades.

¹³ Gai. 2,2. Cfr. D. 43,1,1 pr. (*Ulp. 67 ad ed.*).

¹⁴ Gai. 2,8. Esto hace que Justiniano clasifique las *res sanctae* como cosas de Derecho divino, junto con las cosas sagradas y las religiosas.

¹⁵ Gai. 2,9.

¹⁶ Gai. 2,10.

Jorge Adame Goddard

comercio, y de las cosas públicas, entre aquellas que son del patrimonio del pueblo y las que están destinadas al uso común. La diferencia de régimen entre las cosas destinadas al uso público y las que son patrimonio del pueblo no es tajante, porque las cosas de uso público se pueden concesionar para aprovechamientos particulares, y las cosas que son patrimonio del pueblo se pueden enajenar, pero respetando ciertas limitaciones y procedimientos¹⁷.

3. EL PUEBLO ROMANO COMO TITULAR DE LOS BIENES PÚBLICOS

El mismo nombre de cosas públicas (*res publicae*) indica que su titular es el pueblo romano. ¿Qué clase de sujeto jurídico es el pueblo romano? Es evidente que no es igual a un individuo particular, ni tampoco una persona jurídica moral o colectiva, que es distinta de sus miembros, como se entiende actualmente. Los juristas romanos tampoco tuvieron la idea de que fuera una persona jurídica ficta¹⁸.

El pueblo romano se concibe como una unidad o *corpus*, compuesto por el conjunto de ciudadanos, que no obstante ser muchos, se unifican por la identidad del nombre romano¹⁹. La existencia de cosas que se conforman de varias partes diferenciadas dio lugar a que la filosofía estoica las concibiera como un cuerpo (*corpus*), es decir, como una unidad compuesta de varias partes. Séneca²⁰ recibe esa teoría y enseña que hay diversos tipos de cuerpos: los cuerpos continuos (*corpora continua*), como el ser humano; los cuerpos compuestos (*corpora composita*), como una nave, un edificio, una casa, y en general, todos aquellos cuyas partes se han reunido en un todo, y los cuerpos formados por miembros distantes y separados (*corpora ex distantibus*) como un ejército, el senado o el pueblo. Esta teoría fue recibida por el jurista Pomponio²¹, quien distingue esos tres géneros de cuerpos, a propósito de la cuestión de si la mezcla de varias cosas interrumpe la usucapión de cada una de ellas, y responde que no la interrumpe en el primer género de cuerpos, pero sí en los otros dos. Si bien la teoría se aplica en un caso totalmente

¹⁷ G. GROSSO, *Corso di Diritto Romano* cit. p. 21. Vide D. 43,8,2,17 (*Ulp. 68 ad ed.*).

¹⁸ M. KASER, *Das Römische Privatrecht* I, 2.ª ed. (München 1971) p. 72, II.

¹⁹ Á. D'ORS, *Derecho Privado Romano* cit. p. 16, nombre triple, compuesto del *praenomen*, *nomen gentilitium* y *cognomen*. El *nomen* es el nombre del padre, el *cognomen* se impone al niño el día *lustricus* (cuando se cae el cordón umbilical), pero pueden añadirse posteriormente otros, y el *praenomen* que lo toman los varones al llegar a la pubertad. El nombre romano identifica a los ciudadanos romanos dondequiera que estén.

²⁰ Sen., *Epist.* 102,6.

²¹ D. 41,3,30 (*Pomp. 30 ad Sab.*).

El pueblo romano y el fisco imperial como sujetos titulares de los bienes públicos

ajeno a la cuestión sobre la unidad del pueblo romano, Pomponio, en ese mismo texto, propone al pueblo como ejemplo de cuerpo formado por elementos separados (*corpus ex distantibus*).

La concepción estoica de los diversos cuerpos no fue el punto de partida para considerar la unidad del pueblo romano, sino una teoría que sirvió para explicar esa unidad, previamente reconocida al pueblo y a las colectividades que tienen un nombre propio, y a las que se les llama corporaciones, pero también totalidades (*universitates*), colegios o *sodalitates*.

Esas corporaciones están compuestas de miembros que pueden cambiar, y aunque todos sus miembros originales se hubieran muerto, la corporación continúa con los que se hubieran agregado. Dice Alfenio Varo (D. 5,1,76 (*Alf. 6 dig.*)) que es la misma legión aquella cuyos miembros originales hubieran desaparecido y fueron sustituidos con otros, y por la misma razón afirma que el pueblo romano sigue siendo el mismo pueblo que existía hace cien años, aun cuando los integrantes de ahora sean otros de los que existieron entonces.

A algunas de esas corporaciones se les reconoce capacidad jurídica, pero no a todas. Un ejército o una legión es una corporación, pero no se le reconoce capacidad jurídica. Ordinariamente se reconoce capacidad a las corporaciones que fueron creadas, después de que se autorizó su formación, de modo que la capacidad es consecuencia de la previa autorización para constituirse. A las corporaciones autorizadas, dice Gayo (D. 3,4,1,1 (*Gai. 3 ad ed. provinc.*)), «les es propio tener, a ejemplo de la república, bienes comunes, caja común y apoderado o síndico, por medio de quien, como en la república, se actúe y haga lo que deba actuarse y hacerse en comunidad».

A las que se les reconoce capacidad jurídica, no es por la mediación de un ente jurídico ficticio, sino que es la misma totalidad de los miembros la que tiene capacidad jurídica, y es, por tanto, una capacidad diferente de la que tienen cada uno de ellos. Ningún miembro puede pretender disponer de las cosas comunes como si fueran propias, ni tampoco ser copropietario de las cosas comunes. Gayo (*Gai. 2,11*) lo expresa diciendo que las cosas públicas, se entiende, que son de la colectividad (*universitatis esse creduntur*) y no de sus miembros (*nullius videntur in bonis esse*).

De todas las corporaciones, la primera en tiempo, la más importante, y la que sirvió de modelo a todas las demás, es el Pueblo romano, es decir, el conjunto de ciudadanos. El pueblo como tal tiene un patrimonio, que es el *aerarium*, que contiene el dinero, pero también las cosas públicas (*res publicae*), de las cuales puede disponer, salvo de las cosas que están destinadas al uso público, sobre las

Jorge Adame Goddard

cuales ejerce un poder para conservarlas y proteger el uso al que están destinadas. El pueblo actúa por medio de los magistrados, principalmente los cuestores y los censores. Por medio de ellos participa en el tráfico jurídico: puede celebrar compraventas y arrendamientos, aceptar herencias, legados y donaciones. Pero esta actividad no está sometida a las reglas del *ius privatum*, sino a normas de carácter público²². Los conflictos entre el pueblo y los particulares no pueden tramitarse en un juicio privado porque una de las partes es precisamente el pueblo; deben tramitarse administrativamente (diríamos ahora) ante los mismos magistrados.

4. LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LOS MUNICIPIOS Y COLONIAS

A semejanza del pueblo romano, se reconoce capacidad jurídica al conjunto de miembros de un municipio o de una colonia que ha sido creada o convertida en municipio por leyes o constituciones imperiales. Las cosas que tienen en su patrimonio se llamaron también cosas públicas, si bien, como advierten los juristas es un uso abusivo del término público²³, pues éste se refiere a lo que es del pueblo, y los bienes de las ciudades no son del pueblo romano en su conjunto, sino de la porción del pueblo que vive en ellas, o del conjunto de municipes, aunque no sean ciudadanos romanos. Gayo —D. 50,16,16 (*Gai. 3 ad ed. prov.*)— llega a decir que a las ciudades se les considera más bien como si fueran particulares.

Las ciudades actúan por medio de sus magistrados, pero también lo pueden hacer como cualquier padre de familia, por medio de sus esclavos, y pueden demandar y ser demandadas en juicio ordinario. En el Edicto del Pretor²⁴ hay dos rúbricas que se refieren a los municipios, en una se regula su actuación como demandantes, y en la otra, como demandados. En principio, el Derecho privado se les aplica completamente, si bien con algunas limitaciones, como no poder adquirir por usucapción, ni por causa de muerte, o la de no poder ser titular del derecho de usufructo, las cuales se fueron eliminando paulatinamente.

Hay pues una clara diferencia entre el régimen público que se aplica al patrimonio del pueblo romano, y el régimen privado correspondiente a los patrimonios de las ciudades.

²² A. GUZMÁN BRITO, *Derecho privado romano* cit. p. 99; I.M. KASER, *Das Römische Privatrecht* cit. p. 72, III, 1.

²³ Ulpiano, en D. 50,16,15 pr. (*Ulp. 10 ad ed.*), dice que los bienes de las ciudades se dicen públicos abusivamente, porque lo público es únicamente lo que pertenece al pueblo romano.

²⁴ O. LENEL, *Das Edictum Perpetuum* cit. pp. 31 y 33.

El pueblo romano y el fisco imperial como sujetos titulares de los bienes públicos

5. EL FISCO IMPERIAL

Con el advenimiento del principado se fue formando un patrimonio distinto del erario denominado *fiscus Caesaris*. En un principio, parece haber sido formado a partir de ciertos bienes de la propiedad particular del príncipe²⁵, pero pronto se distinguió del patrimonio personal del príncipe, y se constituye como un patrimonio que corresponde al príncipe en cuanto tal, y que será transmitido a quien le suceda en el imperio, a diferencia de su patrimonio personal que corresponderá a sus herederos. Por la peculiar posición que tiene el príncipe como protector de la República, él puede disponer libremente de los bienes del fisco, sin necesidad del control del senado ni de los magistrados. Poco a poco, el fisco va adquiriendo los bienes que antes correspondían al erario, hasta que éste queda reducido, como dice Grosso²⁶, a una caja municipal.

El titular de este nuevo patrimonio no es el pueblo romano, ni alguna otra corporación, sino el príncipe, como tal, quien lo administra sin controles externos por medio de un *procurator* que nombra y remueve libremente. El fisco es, en parte, parecido a un patrimonio privado y por eso se le suele llamar *res privata* del príncipe, pero como no es su patrimonio personal, sino el que tiene en cuanto es el primero en la república o príncipe, el fisco también tiene rasgos de un patrimonio público. Por este doble carácter privado/público del fisco, los actos jurídicos relativos a los bienes fiscales se rigen por el Derecho privado, pero los juicios respecto de esos bienes se tramitan, no por el procedimiento ordinario, sino por el procedimiento cognitorio ante un pretor especial llamado *praetor qui inter fiscum et privatos ius dicit*, instituido por el emperador Nerva.

Las cosas del fisco no son propiamente *res publicae* porque no son del pueblo, y por eso se les llama *res fiscales*. De ahí que la distinción entre los bienes públicos propios del patrimonio del pueblo (*in pecunia populi*) y los bienes destinados al uso público, se convierta en la distinción entre las *res in patrimonio fisci* y las cosas destinadas al uso público. Como las cosas del patrimonio del fisco no son *res publicae*, se tiende a considerar que las únicas cosas públicas son las destinadas al uso común²⁷.

²⁵ M. KASER, *Das Römische Privatrecht* cit. p. 72, III, 2.

²⁶ G. GROSSO, *Corso di Diritto Romano* cit. p. 38.

²⁷ *Ibid.*, pp. 38-39, quien aclara que, aunque existe esa tendencia, el adjetivo público también se sigue usando para referirse a los bienes del fisco o al patrimonio fiscal.

Jorge Adame Goddard

La consideración del fisco como un patrimonio privado del emperador, así como el progresivo traslado de las fuentes que antes alimentaban el erario para ahora alimentar el fisco, con el consiguiente debilitamiento del patrimonio del pueblo romano, fue un factor importante para dar paso, a fines del siglo tercero, a un régimen político absolutista.

6. CONCLUSIONES

En la experiencia del Derecho romano clásico, todas las cosas del pueblo, las patrimoniales y las destinadas al uso público, se rigen por disposiciones públicas. Las cosas destinadas al uso común están fuera del comercio, mas no así las cosas patrimoniales, que pueden ser objeto de actos jurídicos de Derecho privado, como ventas o arrendamientos, los cuales, si bien son de naturaleza privada, se rigen por disposiciones públicas.

Las cosas que son de las ciudades no son propiamente del pueblo en su totalidad, por lo que, aunque se llamen cosas públicas, se rigen principalmente por reglas de Derecho privado.

El pueblo romano, como colectividad unida por un nombre común, tiene capacidad jurídica y es el titular de las cosas públicas; respecto de las cosas destinadas al uso público ejerce un poder soberano (*imperium*)²⁸ aunque no pueda enajenarlas, respecto de las cosas patrimoniales ejerce el poder peculiar del propietario.

Los municipios y colonias, a semejanza del pueblo romano, se les reconoce capacidad jurídica en cuanto constituyen un *corpus* o *universitas*, y disponen de sus bienes patrimoniales más o menos como lo haría un ciudadano común. El fisco se constituye como un patrimonio propio del príncipe, si bien separado de su patrimonio personal, y distinto del erario de la república; el príncipe dispone libremente de él, aunque sujeto a ciertas reglas de Derecho público.

Tomando en cuenta esa experiencia, se puede reflexionar acerca del régimen adecuado para los bienes públicos. Me parece que los bienes del pueblo romano pueden ser equiparables a los bienes de la Nación o bienes nacionales, lo cuales deben mantenerse separados, en cuanto a su titularidad y régimen, de los bienes del Estado. Los bienes nacionales pueden ser administrados por el titular del Poder

²⁸ Ver Celso, en D. 43,8,3 pr. (*Cels. 39 dig.*), quien dice que respecto del mar y sus costas el pueblo ejerce *imperium*.

El pueblo romano y el fisco imperial como sujetos titulares de los bienes públicos

Ejecutivo del Estado, sujeto a reglas públicas que aseguren que su administración, disfrute y eventual disposición será en beneficio de la nación o pueblo.

Los bienes del fisco imperial son equiparables a los bienes del Estado, que son de los que éste precisa para su funcionamiento y operación, y de los cuales puede disponer con cierta libertad, con sujeción a reglas de interés público. Dada la teoría actual de la división de los poderes del Estado, puede resultar problemático reconocer una sola personalidad jurídica al Estado, pues la teoría enseña que no pueden concentrarse dos o más poderes en una sola persona o individuo, por lo que parece mejor reconocer la personalidad jurídica de cada uno de los poderes del Estado, y a cada uno su propio patrimonio.

Se tendría entonces que reconocer dos clases de bienes y dos titularidades. Los bienes nacionales, cuya titular es la Nación, y que los administra el titular del ejecutivo federal para beneficio de la Nación; de estos bienes se tendrían que distinguir los que están destinados al uso común y los que pueden ser objeto de disposición. Y los bienes estatales, a los que podría llamarse bienes públicos, cuyo titular es alguno de los tres poderes del Estado. Los bienes estatales o bienes públicos pueden estar sujetos a un régimen más cercano al Derecho privado, que el de los bienes nacionales.

Respecto de las divisiones territoriales dentro del Estado, las regiones o entidades federativas, cabría la posibilidad de considerarlas como pequeñas naciones, dentro de una nación más amplia, de modo que serían las titulares de los bienes comunes de la región o entidad federativa. Y, como están gobernadas por una estructura política estatal, los poderes que la conforman serán los titulares de los bienes públicos, de los cuales podrán disponer con cierta libertad, con apego al Derecho privado y disposiciones públicas.

Evidentemente que las reflexiones que propongo son de valor discutible, y solo las presento a modo de hipótesis. Pero mi interés principal es transmitir que la reflexión comparativa entre el régimen del Derecho romano clásico y los regímenes jurídicos actuales resulta provechosa para abrir nuevos caminos al desarrollo de la ciencia jurídica.

