

457



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

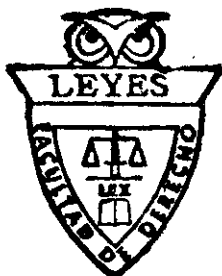
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

CONTROL REGISTRAL DE LOS BIENES
INMUEBLES DE LA FEDERACION

T E S I S

QUE PRESENTA LA SRITA.
GUADALUPE JIMENEZ GONZALEZ
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. EDUARDO GARCIA VILLEGAS



MEXICO, D.F.

275397

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 22 de mayo del 2001

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, JIMENEZ GONZALEZ GUADALUPE, con número de cuenta 8935706-0, ha elaborado la tesis "CONTROL REGISTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES DE LA FEDERACION", bajo la asesoria del Lic. Eduardo García Villegas la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

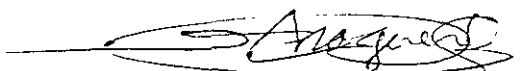
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

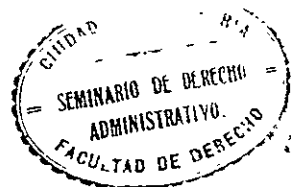
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

DEDICO ESTE TRABAJO DE TESIS CON MUCHO CARIÑO, ADMIRACIÓN Y RESPETO A MIS PADRES LIC. FAUSTO JIMÉNEZ MARTÍNEZ Y MARÍA CONCEPCIÓN GONZÁLEZ AGUIRRE, A QUIENES AGRADEZCO EL AMOR, EL CUIDADO Y EL APOYO QUE ME HAN BRINDADO, PARA SALIR ADELANTE EN CADA ETAPA DE MI VIDA.

A MIS HERMANOS FAUSTO Y CLAUDIO CESAR JIMÉNEZ GONZÁLEZ, QUE SON LAS PERSONAS A LAS QUE MÁS QUIERO Y QUINES FORMAN UNA PARTE MUY IMPORTANTE EN MI VIDA.

A MIS ABUELOS FAUSTO, EUDOXIA, JESÚS Y CONCHITA, CON MUCHO AMOR Y RESPETO

A MI MADRINA ANDREA JIMÉNEZ MARTÍNEZ, QUIEN SIMPRE ME HA BRINDADO SU APOYO Y CARIÑO.

A MIS AMIGOS LIC. JAVIER LARROA, LIC. ABELARDO BACA, SURAYA TREJO, FABIOLA BAUTISTA, NETZ ANGEL ROSALES, MARIO GUERRERO, VERONICA MANCERA, VERONICA GOMEZ PORQUE SE QUE SIEMPRE CONTARE CON SU APOYO Y SU AMISTAD.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.

A MI ASESOR Y MAESTRO LICENCIADO EDUARDO GARCÍA VILLEGAS Y A TODOS MIS MAESTROS, A QUIENES AGRADEZCO SU DEDICACIÓN, SUS ENSEÑANZAS Y LOS VALORES QUE HAN CONTRIBUIDO A MI FORMACIÓN PERSONAL Y PROFESIONAL, Y A QUIENES DEBO EL CARIÑO Y RESPETO QUE TENGO Y SIEMPRE TENDRÉ A MI PROFESIÓN.

CONTROL REGISTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES DE LA FEDERACION

INDICE

Introducción	1
Capitulo I. Consideraciones Generales	4
1.1. Concepto de patrimonio	5
1.2. Propiedad originaria	7
1.3. La regulación de los bienes en el Código Civil	13
1.4. Concepto de bien y su clasificación en razón a la persona a quien pertenecen	16
1.4.1. Bien de un particular	17
1.4.2. Bienes de dominio del poder público	19
Capitulo II. Patrimonio Nacional	22
2.1. Evolución histórica	22
2.2. Definición de patrimonio nacional	25
2.3. Bienes del dominio directo de la Nación	27
2.4. Bienes del Dominio Público	29
2.4.1. Bienes de uso común	31
2.4.2. Bienes destinados al servicio público	34
2.5. Bienes del dominio privado	36
2.6. Bienes inmuebles propiedad de la Federación	38
2.7. Bienes inmuebles propiedad de las Entidades Federativas	40
2.8. Bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal	44
2.9. Bienes inmuebles propiedad de los Municipios	49
2.10. Régimen jurídico del Patrimonio Nacional	53
2.11. Formas en que el estado adquiere su patrimonio	58

2.11.1.	Incorporación y desincorporación	59
2.11.2.	Enajenación del Patrimonio Inmueble Federal	64
2.11.3.	Aprovechamiento y destino de inmuebles	67
2.11.4.	El Avalúo del Patrimonio Inmueble Federal	69
2.11.5.	Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales	71
2.11.6.	Formalidades en los actos jurídicos que tienen por objeto el Patrimonio Inmueble Federal	75
Capitulo III. Control de la Propiedad Inmueble Federal		80
3.1.	Antecedentes jurídicos	81
3.2.	Legislación	86
3.2.1.	Constitución	87
3.2.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	90
3.2.3.	Ley General de Bienes Nacionales	94
3.2.4.	Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	109
3.2.5.	Reglamento del Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal	110
3.2.6.	Decretos y circulares	113
Capitulo IV. Registro Público De La Propiedad Inmueble Federal		117
4.1.	Naturaleza jurídica del registro	117
4.2.	Definición del Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal	120
4.3.	Ubicación del registro en la Administración Publica Federal	121
4.4.	Distinción del registro público de la	124

propiedad y diferencias con otros registros	
4.5. Principios jurídicos que rigen la función registral	127
Capitulo V. El Procedimiento Registral Federal	131
5.1. El sistema registral aplicable	132
5.2. Estructura orgánica funcional	134
5.3. Índices, inventarios y catálogos	135
5.4. Efectos jurídicos de la inscripción en el registro	138
5.5. Clasificación de los actos jurídicos a registrar	140
5.6. Sujetos obligados a inscribir	145
5.7. Presentación de títulos y documentos	148
5.8. Consultas de folio y cancelaciones	151
5.9. Extinción, cancelación y nulidad.	154
5.10. Sanciones	156
5.11. Modernización del sistema registral	158
Conclusiones	163
Bibliografía	168

INTRODUCCION

Antes de abordar el análisis del tema, haremos algunas precisiones. La primera consiste en poner de manifiesto el hecho de que la institución denominada Registro Público de la Propiedad Federal ha merecido tan escasa atención por parte de la doctrina científica que nos ocupa, quizás debido a que estamos en presencia de una institución ciertamente compleja, la cual a través de los años ha pasado a formar parte de diversas dependencias de la Administración Pública Federal, sin que a la fecha se haya definido su esencia y su ubicación dentro del marco jurídico estatal.

Una segunda consideración estriba, que en este trabajo vamos a hacer mención a la problemática que presenta el patrimonio inmobiliario del estado, como medio de obtención de ingresos públicos; así como la forma y los medios en que la Administración Pública Federal ejerce el control sobre los actos jurídicos que a dicho patrimonio afectan.

Una consideración más se dirige a advertir que, aunque en un sentido estricto, la expresión de Bienes de la Federación o Patrimonio del Estado alude a los bienes de este carácter, que titulariza esta persona jurídica, se

hará referencia al control y régimen jurídico del patrimonio de otros entes públicos territoriales.

Así pues, establecer una idea sobre lo que es el Control Registral de los Bienes Inmuebles de la Federación, es hablar de lo que es el Patrimonio del Estado y su régimen jurídico.

Esto evidentemente que ha de significar la forma que la infraestructura del Gobierno Federal tiene para responder a las cargas del Servicio Público que ofrece y que está obligado a proporcionar. Asimismo para llegar a observar debidamente los puntos medidores del Registro Público de la Propiedad Federal, se hace un estudio sobre las diversas consideraciones generales respecto del concepto de patrimonio desde el punto de vista civil y administrativo, lo que nos conducirá a establecer el régimen del patrimonio nacional.

En el Capítulo Tercero se ofrecen diversas consideraciones respecto de la administración de la propiedad inmueble federal, analizando la normatividad que ha regido a los bienes que en este trabajo se estudian.

Como efecto de esta tesis, en el Capítulo Cuarto y Quinto, haremos un estudio de la naturaleza jurídica del Registro Público de la Propiedad Federal, especificando su ubicación dentro de la Administración Pública Federal y realizando un análisis crítico acerca de su situación dentro de la propia administración pública.

Se estudiará la necesidad de tener un régimen de control normativo, a través de un inventario confiable, en donde las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, juntamente con organismos privados y religiosos, que administren bienes inmuebles de naturaleza Federal, coadyuven oportunamente en la integración del Inventario Nacional de Bienes Federales, y que a dicho inventario se le dé el carácter de interés público, estableciendo su difusión a través de medios de comunicación eficientes, para que su contenido esté a disposición del público en general y de los medios masivos de comunicación, con el fin de que también se ejerza un control social sobre los bienes que están, por cualquier motivo bajo la tutela del Estado.

Para finalizar con este trabajo en el último Capítulo; surgirá como propuesta establecer la modernización del sistema registral, en atención a los razonamientos planteados con anterioridad.

CAPÍTULO I.

CONSIDERACIONES GENERALES.

Realizar un análisis sobre lo que significa el control registral de los bienes inmuebles de la Federación, es tratar de lo que constituye en sí una organización social, su contribución al gasto público, la utilización de esta contribución que forma un elemento que vamos a desglosar y que es el patrimonio de la Nación; que acarrea como consecuencia los llamados bienes inmuebles de la Federación, concretizados en la propiedad inmueble.

Ahora bien, en éste Capítulo Primero, iniciaremos estableciendo diversos conceptos generales que vamos a ir desarrollando a lo largo de nuestro trabajo de tesis, de tal manera, que el primer concepto que necesitamos desglosar, evidentemente será el de patrimonio.

1.1. CONCEPTO DE PATRIMONIO.

El autor Antonio de Ibarrola, cita en su obra la definición etimológica de patrimonio y sobre el particular nos dice lo siguiente. Patrimonio: "Viene de la palabra patrimonio del latín patrimonium, bienes que el hijo tiene heredados de su padre y abuelos."¹

Antes de establecer el concepto de patrimonio, es preciso referirnos brevemente a dos de las corrientes doctrinales más importantes en torno a la definición de patrimonio, estas son la Teoría Personalista y la Teoría Finalista o también llamada Patrimonio de Afectación.

Los principales expositores de la Teoría Personalista fueron los autores Aubry y Rau, quienes definieron el patrimonio como el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero, considerados como una universalidad de derecho. El patrimonio es por tanto, una universalidad de derecho en el sentido de que los bienes forman una unidad, un conjunto jurídico, en virtud de la unidad misma de la persona a quien pertenecen, llegando a concebirlo como una

¹ Ibarrola, Antonio De: "Cosas y Sucesiones". , México, Editorial Porrúa, S.A., 7ª Edición 1991, Pág. 39.

emanación de la personalidad y como expresión de su potestad jurídica.²

Esta teoría fue prontamente desplazada, ya que sugería que solo las personas tenían la posibilidad de tener un solo patrimonio y que este es necesario e inseparable de la persona.

En cuanto a la Teoría Finalista, también llamada patrimonio de afectación, nace de la observación de que si hay patrimonios que pertenezcan a alguien también hay patrimonios que pertenezcan a algo por estar afectos a un fin, surgiendo así la noción de patrimonio de destino, como contrapunto del patrimonio capacidad, para ésta teoría no es la persona lo que cuenta, ni su voluntad, sino el interés o fin que se persigue.

Así el maestro Rojina Villegas en cita de los autores Planiol, Ripert y Picard, principales exponentes de esta teoría, apunta en su obra Derecho Civil Mexicano lo siguiente: "El patrimonio es una universalidad que descansa sobre la común destinación de los elementos que la contraponen, o, con más exactitud, un conjunto de bienes y de deudas inseparablemente ligados, por estar

² Nueva Enciclopedia Jurídica. Dirigida por Buenaventura Pellise Prats. Tomo XIX, Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona 1989. Fuente: Aubry y Rau: "Cours de droit civil francais d'apres la méthode de Zachariae", VI, Paris 1897, pág. 573.

afectos a un fin económico, mientras no se practique la liquidación, de la que resulte su valor activo neto”.³

Es el caso que esta teoría sostiene que existen otras formas de patrimonio de una misma persona, la cual tiene la facultad de destinar ciertos bienes, los cuales van a formar una masa patrimonial autónoma, para la realización de un determinado fin.

De las teorías anteriormente citadas se desprende la importancia y la trascendencia doctrinal del estudio del patrimonio. Por lo que lo definiremos como el conjunto de bienes y derechos de carácter patrimonial que pertenecen a una ó más personas y que están destinados a perseguir la realización de un fin determinado.

1.2. PROPIEDAD ORIGINARIA.

Para apreciar el sentido de lo que es la propiedad originaria, estableceremos el concepto de propiedad desde una óptica civil, por lo que tomaremos la definición que el maestro Jorge Alfredo Domínguez Martínez, establece: “el derecho de propiedad, desde un punto de vista estrictamente jurídico puede definirse como el poder jurídico (derecho real) que su titular ejerce directa e

³Rojina Villegas, Rafael: “Derecho Civil Mexicano”, Bienes, Derechos Reales y Posesión, Novena Edición. México 1998. Editorial Porrúa. Pág. 80.

inmediatamente sobre una cosa y con exclusión de terceros, que le permiten su aprovechamiento total en sentido jurídico porque puede usarla, disfrutarla y disponer de ella sin más limitaciones y modalidades que las establecidas por la ley".⁴

Así es como surge un derecho real, de un determinado ente o individuo, a través del cual, va a constituirse un derecho de disposición y de uso que solamente el titular puede disfrutar, de tal naturaleza, que ese dominio e incluso el uso, puede transmitirse a través de lo que es el comodato, el arrendamiento, el usufructo o bien la compraventa misma.

El objeto de este derecho de propiedad es desde luego un bien, entendiendo como tal, según la explicación que da el autor Domínguez Martínez; "a todo objeto susceptible de propiedad particular, es decir, lo que por su naturaleza y por no haber una disposición legal que se oponga en su caso, puede pertenecer a una persona en exclusiva, sea ésta de derecho privado o de derecho público; el Estado mismo inclusive".⁵

⁴ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo: "Derecho Civil", Editorial Porrúa, México 1996, pág. 348.

⁵ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo: Ob. Cit. Pág. 301.

El hecho de abordar el estudio de la propiedad del Estado y en particular de la propiedad inmueble de éste, nos da la pauta para entrar al estudio de lo que es el Territorio Nacional y la Propiedad Originaria de la Nación.

Es bien sabido que el territorio constituye uno de los elementos del Estado, así pues para el maestro Tena Ramírez, el concepto de Estado se integra por la existencia del poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado.⁶

Sobre este espacio territorial determinado, el Estado ejerce un poder de dominio al que llamamos Propiedad Originaria, en efecto si consideramos el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, empezaremos a conocer esta idea y así tenemos que la propia Constitución dice a la letra: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".⁷

A fin de comprender debidamente la noción de Propiedad Originaria, consideramos importante manifestar

⁶ Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 1992, pág. 185.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. Edición 1999, pág. 94.

la justificación ideológica que sirvió a la exposición de motivos del primer párrafo del artículo 27 Constitucional, en cita del maestro Tena Ramírez: “El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria... El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio... Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su Territorio, y solo reconoce u otorga a los particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República después los ha reconocido u otorgado”.

El maestro Felipe Tena Ramírez, continua citando que: “El Constituyente aprobó el primer párrafo del precepto, que, aunque se le desligue del antecedente Colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas. Entendemos en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho de Estado sobre el territorio Nación como un derecho real de naturaleza pública”.

“La invocación del antecedente colonial fue idea del licenciado Andrés Molina Enríquez, que aunque no era diputado, participó en la formación de la iniciativa. Según él la atribución que de cierta zona de las tierras descubiertas hizo a la Corona de España la Bula de Alejandro VI de 4 de mayo de 1493 fue a favor de los reyes de España y no de la Nación española; a partir de la independencia, México sustituyó en todos sus derechos, inclusive en la naturaleza del dominio, a la Corona española; fue en cierto modo su causahabiente a título universal”.⁸

El autor Ignacio Burgoa cuando nos habla sobre la situación del Estado y sus elementos distintivos, hace la siguiente consideración: “En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno”.⁹

⁸ Tena Ramírez, Felipe, Ob. Cit, pág. 187.

⁹ Burgoa Origuela, Ignacio: “Derecho Constitucional Mexicano” Decimotercera Edición, México 2000, Editorial Porrúa, Pág. 97

Esta que es la primera vez que tocamos circunstancias de propiedad originaria de la Nación, que se expresa como un pacto social que toda la población mexicana tiene, con relación a la ocupación del territorio como elemento formativo del Estado.

El autor Germán Fernández del Castillo, al referirse al precepto anotado, indica lo siguiente: "La primera parte del precepto parece extraña a la naturaleza de una Constitución; asienta lisa y llanamente un hecho histórico, que nada adquiere o nada pierde de su veracidad por la sola circunstancia de ser declarado en la Constitución. No fue sin embargo, ociosa en la mentalidad de los autores, pues en esa declaración pretendieron fundar el derecho de la Nación para imponer modalidades a la propiedad y para atribuirle el dominio de ciertos bienes".¹⁰

De tal forma que la Nación declara su derecho sobre las tierras y aguas que forman parte de su territorio, reconociendo que es su derecho el transmitir el dominio de las mismas a los particulares a fin de constituirse la propiedad privada.

Y, siguiendo el primer párrafo del artículo 27 Constitucional, que ya hemos citado, en el momento en que

¹⁰ Fernández del Castillo, Germán: La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, Editorial Escuela Libre de Derecho, México 1987, pág. 33.

se transmite ese derecho real de disposición y de dominio, e incluso de uso, a los particulares, se convierte en una reglamentación de tipo civil, puesto de que se habla ahora de una propiedad privada.

1.3. LA REGULACION DE LOS BIENES EN EL CODIGO CIVIL FEDERAL.

Dentro del Código Civil Federal, se ha de estructurar un sistema basado en lo que es la propiedad privada, para la regulación de bienes.

El libro segundo, Título Primero del propio Código Civil Federal, va a especificar la naturaleza y forma de los bienes, estableciendo conceptos tan generales como el hecho de que los bienes pueden ser objeto de propiedad, siempre y cuando estén dentro del comercio, y excluyendo definitivamente, aquellos que no pueden ser objeto de comercialización.

Así tenemos que los bienes pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o bien por disposición de la ley, tal y como lo menciona el artículo 748 del propio Código Civil citado. Luego, están fuera del comercio por su naturaleza, los que no pueden ser poseídos por algún individuo exclusivamente, o por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular, es, en

este momento, cuando nos enfrentamos a circunstancias de propiedad nacional que son vitales para el interés público como por ejemplo el agua, y la explotación de la misma, los minerales, etcétera.

Ahora bien, de la nomenclatura que hace el Código Civil Federal, nos interesa extraer el artículo 750 del mismo, el cual hace una enumeración de lo que debemos de entender por bienes inmuebles a diferencia de los bienes muebles, distinción que expresaremos como consecuencia de los conceptos que el propio artículo 750 del citado establece y así tenemos que, son bienes inmuebles los siguientes:

1. El suelo y las construcciones adheridas a él;
2. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra;
3. Todo lo que esté unido a un inmueble de manera fija;
4. Las estatuas, relieves, pinturas, u otros objetos de ornamentación colocados en edificios de manera que estén unidos al inmueble;

5. Los palomares, colmenas, estanques de peces, criaderos, etc.;
6. Las maquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario a la finca, directa o exclusivamente a la industria o explotación de la misma;
7. Los abonos destinados al cultivo de la heredad;
8. Los aparatos eléctricos o accesorios adheridos al suelo, o a los edificios por el dueño de estos;
9. Los manantiales, estanques, aguas corrientes y acueductos;
10. Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de la ganadería;
11. Los diques o construcciones;
12. Los derechos reales sobre inmuebles;

13. Las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiográficas”;¹¹

La idea del bien inmueble, estará sumergida a un bien raíz, a un bien que está sujetado al suelo. y por lo tanto es inmueble, contrario a los muebles que son transitorios, y además mudables; esto significa que pueden moverse fácilmente de un lugar a otro.

1.4. CONCEPTO DE BIEN Y SU CLASIFICACIÓN EN RAZON A LA PERSONA A QUIEN PERTENECEN.

El Diccionario Jurídico Mexicano, al establecer la definición de bien indica: “*bien* es lo que resulta útil para alguna cosa o persona; lo que respondiendo a una necesidad o tendencia provoca en los seres consientes, deseo y búsqueda de satisfacción”.¹²

El bien es todo lo útil para el hombre, es un elemento con el que una necesidad es satisfecha, tales como el agua, los alimentos, un libro, son claros ejemplos de bienes.

Para el Derecho es importante distinguir entre el bien jurídico y el bien patrimonial, por lo que el primero comprende todo objeto merecedor de protección por el

¹¹ Confróntese artículo 750 del Código Civil Federal.

¹² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1995, pág.337.

sistema legal, dentro de esta acepción se pueden ubicar los valores, personas, bienes y derechos. Por otro lado al bien patrimonial lo conceptualizaremos en sentido general de conformidad con el Código Civil Federal, establecido que bien es todo aquello de carácter económico susceptible de apropiación, entendiendo como tales, las cosas que no se encuentren fuera del comercio por naturaleza o por disposición de la ley.

Existen diferentes criterios de clasificación, nuestra legislación clasifica a los bienes como: a) bienes muebles y bienes inmuebles; b) bienes considerados según las personas a quien pertenezcan y c) bienes mostrencos y bienes vacantes.

Pues bien, en esta parte de nuestro trabajo, vamos a estudiar a los bienes considerados según las personas a quien pertenecen, por lo que de conformidad con el artículo 764 del Código Civil Federal, los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.

1.4.1. BIEN DE UN PARTICULAR.

Siguiendo con el contenido del primer párrafo del artículo 27 Constitucional, vamos a encontrar que se constituye la propiedad privada, cuando la Nación ha transmitido el dominio de la propiedad originaria a un

particular, surgiendo así un derecho real a favor del titular del derecho de propiedad.

Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente y de las que no puede aprovecharse un tercero, sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

Así tenemos como el autor Julián Bonnecase, cuando define lo que es el derecho real, nos dice lo siguiente: "El Derecho Real es una relación de derecho en virtud de la cual una cosa se encuentra, de manera inmediata y exclusiva, en todo o en parte, sometida al poder de apropiación de una persona. El derecho de crédito es por el contrario, una relación de derecho por virtud de la cual la actividad económica o meramente social de una persona, es puesta a disposición de otra, en la forma positiva de una prestación por proporcionarse o en la forma negativa de una abstención por observar. Se han dado otras definiciones de derecho real, por ejemplo el derecho real es una relación de derecho por virtud de la cual una persona tiene la facultad de obtener una cosa exclusivamente, y en forma oponible a todos, toda la utilidad que produce o parte de ella. En oposición del Derecho Real, el derecho de crédito es una relación de derecho por virtud de la cual una persona, el acreedor, tiene una facultad de seguir a otra el

deudor, el cumplimiento de una prestación determinada, positiva o negativa”.¹³

Vamos a encontrar, derivado de lo que sería la propiedad pública o bien el determinado bien público, que ese derecho real no es exclusivo de una sola persona; en lo que es el régimen del dominio privado, vamos a encontrar que ese derecho real recae exclusivamente sobre de una o más personas, y por el otro lado, en el régimen del bien público, *el dominio recae en una forma de mandato hacia aquellos funcionarios que, conforme a la ley, puedan disponer del uso y dominio de los bienes inmuebles adquiridos en beneficio y por las contribuciones a la Nación.*

1.4.2. BIENES DE DOMINIO DEL PODER PÚBLICO.

De conformidad con el artículo 765 del Código Civil Federal son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. El bien dominio del poder público, o el bien nacional, es susceptible de diversas clasificaciones, como son bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

¹³ Bonnecase, Julián: “Tratado Elemental de Derecho Civil”; México, Editorial Harla, 5º Edición 1993, pág. 468.

De todas y cada una de estas circunstancias hemos abierto incisos especiales en el capítulo siguiente, por lo que, por el momento, sobre lo que son los bienes de dominio del poder público queremos anotar la definición que nos proporciona el autor Andrés Serra Rojas, quien sobre el particular nos dice lo siguiente: "Los elementos que caracterizan a los bienes de dominio público son:

- a) Se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional;
- b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública y de interés general;
- c) Son bienes inalienables e imprescriptibles,
- d) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social."

"Como nuestra Constitución habla indistintamente de propiedad y dominio, debemos de indicar que la concepción de la propiedad es de mayor extensión, porque a juicio de la doctrina comprende el dominio y la cosa sobre la que recae. El empleo de estos términos se hace indistintamente,

aunque el concepto de propiedad es siempre más útil, para matizar ampliamente el interés general que los protege".¹⁴

Es pertinente destacar que la trascendencia jurídica que de alguna manera tienen los bienes del dominio público, estarán siempre vinculados a los servicios de bienestar social de toda la Nación.

Así, el destino que se le da a estos bienes, debe invariablemente corresponder a un beneficio para la sociedad en su conjunto, a fin de que se cumpla estrictamente con la naturaleza misma de los bienes públicos.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, 16ª Edición, 1994, Pág. 173.

CAPÍTULO II.

PATRIMONIO NACIONAL.

Con las consideraciones de derecho privado que en una forma somera hemos expuesto, vamos ahora a tomar la idea, para aplicarla al contenido de lo que es el patrimonio nacional, y en este capítulo veremos aquellas formulas y fuentes, a través de las cuales se va formando ese conjunto de bienes que surgen y se mantiene, entre otros, en función de la contribución tributaria de la ciudadanía.

2.1. EVOLUCION HISTORICA.

Evidentemente, todo lo que ha sido el acervo del patrimonio nacional, no ha nacido de un día para otro. El patrimonio del Estado, ha tenido que soportar un evolucionar continuo, con las instituciones y por supuesto, con todo aquello que lo ha llegado a transformar.

De esta suerte, para poder partir y establecer una idea de lo que ha sido la evolución histórica del patrimonio

nacional, vamos a citar las palabras del autor Jorge Madrazo, quien al hacer un análisis histórico del artículo 27 Constitucional, va generando la idea de la formación del patrimonio nacional; dicho autor dice a la letra: "Este artículo (refiriéndose al artículo 27 Constitucional) de alguna manera, refleja lo que fue nuestra realidad nacional desde la instauración de la Colonia y hasta la culminación del movimiento político social de 1910 y anuncia el programa Revolucionario de la Nación para terminar con un régimen de explotación. Ciertamente el artículo 27 aparecerá oscuro, inexplicable y hasta incongruente si no se le analiza como resultado de las diversas causas históricas que van generando el Patrimonio de la Nación. Los principios de la reforma agraria que contiene, el rescate de la propiedad de tierras y aguas, y sobre todas las cosas, el seguimiento de una nueva idea sobre la propiedad, llegan a alcanzar en la actualidad, especialmente en la constitución de 1917, la consolidación de un marco jurídico que regula el Patrimonio de la Nación. Así tenemos que la lucha incansable del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia y su soberanía, tiene como destino propio y común, el que se establezca una vida decorosa para él, sobre la base de un proyecto histórico que le permitiera una regulación más completa a

la formación del Patrimonio de la Nación, y con esto su transmisión para formar la propiedad privada".¹⁵

Como se desprende de la idea del autor citado, en la época de la Colonia, simple y sencillamente no se podía hablar de un Patrimonio Nacional, se estaba refiriendo básicamente, a las posesiones que de alguna manera la conquista española deja a la Corona de la Península Ibérica, es decir, el Rey de Castilla tenía sobre los bienes no solo un derecho privado, sino un derecho de jurisdicción; ambos derivaban del descubrimiento, ocupación y conquista de la tierra que se hicieron en su nombre. Como consecuencia de esto, al sometimiento a un régimen ahora extranjero, en el que, los nuevos conquistadores, y los hacedores de las normas, van a someter al pueblo mexicano, hasta que sobreviene la lucha de la independencia, en la que en el siglo XIX, tiene su fruto específico y empieza a surgir una idea más patente sobre el uso y aprovechamiento del territorio nacional.

En nuestra primera constitución de 1824, se intenta estructurar un gobierno capaz de organizar a la sociedad, situación que forma dos partidos políticos importantes que fueron los conservadores, apoyados por el clero

¹⁵ Madrazo, Jorge: "Comentarios al Artículo 27 Constitucional; dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" México, UNAM, Edición 1994, pág. 172.

principalmente junto con los industriales que querían y necesitaban los privilegios que la Corona española sostenía para ellos, frente a un partido de libre pensadores, que exigía inicialmente la libertad de culto, ya que el monopolio de la religión, tendría que tenerlo el clero de México.

Así se va generando una lucha que no pudo consolidar el régimen de la propiedad nacional, sino hasta el siglo pasado, cuando sobreviene la Revolución Mexicana, se consolidan las estructuras en la Constitución de 1917, y se empieza a especificar en el artículo 27 Constitucional la propiedad de la Nación.

2.2. DEFINICION DE PATRIMONIO NACIONAL.

Derivado de la normatización estructural del uso del territorio nacional, se va generando específicamente una cierta definición de lo que por Patrimonio Nacional debemos de entender.

Así tenemos que los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinoza, ofrecen la siguiente definición respecto de lo que es el Patrimonio del Estado: "El conjunto de bienes materiales e incorpóreos, susceptibles de apreciación pecuniaria o no, y de obligaciones del mismo, que posee como elementos constitutivos de su estructura político-social y que los

destina de manera directa o indirecta a la consecución de sus objetivos”.¹⁶

El Patrimonio Nacional se compone, según lo establece el artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales de:

1. Bienes de Dominio Público de la Federación y
2. Bienes de Dominio Privado de la Federación.

Independientemente de que en el Capítulo Tercero hablaremos de los controles jurídicos a través de los cuales se lleva a cabo la regulación de la Propiedad Federal, en este momento debemos de decir, derivado de la definición hecha por los autores citados, que hay una actividad administradora que refleja todo lo que es el derecho administrativo; esto es, que todo lo denominado Patrimonio Nacional, para que pueda ser considerado como tal, debe necesariamente estar contemplado por la ley.

Esto lo explicaremos mejor, cuando citemos las palabras del autor Gabino Fraga, quien en términos generales sobre la actividad del Estado, dice lo siguiente: “Como el Derecho Administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinoza, Manuel: “Elementos del Derecho Administrativo”; México, Editorial Limusa, S.A. Edición 1999, Pág. 55.

establecer en primer término en que consiste la actividad estatal, la actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza, en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales".¹⁷

Las circunstancias que se van fijando y estableciendo, nos van dando un criterio cierto que nos permite asegurar, en principio, que la autoridad no puede hacer otra cosa más que lo que en la materia la ley le autorice, y por lo mismo todo lo que es Patrimonio Nacional, corresponde a la estructura de la actividad del Estado, que según el autor Gabino Fraga, solamente puede realizarse sobre la base de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

2.3. BIENES DE DOMINIO DIRECTO DE LA NACION.

Siguiendo con la idea clasificatoria de los diversos bienes que conforman el Patrimonio de la Nación, nos encontramos principalmente con cuatro conceptos que son directamente usuales del término genérico de Patrimonio Nacional; nos referimos a:

¹⁷ Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo". , México, Editorial Porrúa, S.A. Edición 33. 1994, Pág. 13.

1. Bienes del Dominio Directo de la Nación;
2. Bienes de Dominio Público;
3. Bienes de Dominio Privado;

Así tenemos como el artículo 27 Constitucional establece:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en veta, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos, piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”.

Así pues, por lo que respecta a los bienes de dominio directo de la Nación, estos dada su situación estratégica

para el desarrollo nacional, estarán de alguna manera acaparados por el uso exclusivo de la Nación, aunque, aquí sobresale lo que es la teoría de la concesión, que es cuando dichos bienes se dan al particular para que este pueda trabajarlos.

Las circunstancias son de una trascendente importancia, en virtud de que debemos de subrayar claramente, este bienestar social y este derecho social contenido eminentemente en la propiedad de dominio directo de la Nación; de ahí, que la idea de la función social de la explotación de los bienes naturales a los que se refiere el artículo 27 Constitucional, estarán básicamente identificados con el uso y aprovechamiento de ellos por parte de la Nación.

2.4. BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.

En principio, como hemos venido diciendo, los bienes de dominio público, estarán sujetando a todo lo que es la entidad gubernamental como aquella persona moral, que tiene atribuida por la ley, facultades de uso, disposición y dominio sobre los bienes.

Los maestros Delgadillo y Lucero, consideran lo siguiente: "El Dominio Público es el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, que de

acuerdo con la legislación mexicana están destinados al uso común, al servicio de las dependencias del gobierno federal, a un servicio público, y los que de manera general estén afectos o destinados a un propósito de interés general, y que, por lo tanto, tienen las características de inalienables e imprescriptibles, y que están sometidos a un régimen de derecho público".¹⁸

Es importante establecer que la titularidad del dominio público la ejercen el Estado, las Entidades Federativas y los Municipios, el sistema normativo que los rige es de derecho público, particularmente la Ley General de Bienes Nacionales. En cuanto a sus características, como ya ha quedado anotado se encuentran la inalienabilidad, que significa que los bienes de dominio público no pueden estar dentro del comercio y en consecuencia no pueden constituir propiedad privada; son inembargables y no son susceptibles de ser adquiridos por prescripción.

Dentro de lo que es el dominio público existen dos sectores de gran importancia para el presente estudio, por lo que pasaremos al análisis de los bienes de uso común y de los bienes afectos a un servicio público.

¹⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, Op Cit. Pág. 76.

2.4.1. BIENES DE USO COMÚN.

El uso común es una categoría de bienes de dominio público de la Federación, que en principio son bienes a disposición de la población, con las reservas y protecciones y las propias limitantes que la ley establece; esto quiere decir que todos los habitantes de la República pueden usar los bienes que en este rubro se estudian.

Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requerirá concesión o un permiso especial otorgado con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes; pero las aguas de dominio directo de la Nación, así como las zonas federales podrán ser utilizadas por los particulares sin necesidad de concesión especial.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 29, hacen una clasificación de los bienes de uso común, considerando así:

Artículo 29. 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 del Mar;

IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;

V. La zona federal marítimo terrestre;

VI. Los causes de las corrientes, 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, zanjas, construidos para 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.

2.4.2. BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO.

En lo que se refiere a los bienes destinados a un servicio público, la situación es todavía más trascendental, en virtud de que estamos frente al destino específico que de la propia ley debe hacer que prevalezca.

Estos bienes, al igual que los demás, están totalmente determinados en la Ley General de Bienes Nacionales, específicamente en el artículo 34 el cual dice a la letra:

“Artículo 34. - Están destinados a un servicio público, y por tanto se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2:

I. Los inmuebles utilizados por los poderes legislativos y judicial de la federación, así como el poder ejecutivo y sus dependencias.

II. Los inmuebles destinados a 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 a 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 afectados a la 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.

No quedan comprendidos entre los bienes del párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas o en general para propósitos distintos a su objeto, y

VII. Cualquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público derivados de los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3 de esta ley¹⁹.

Evidentemente, que el destino y el uso que viene derivado del derecho real de propiedad, va a determinar la naturaleza y clasificación del propio bien.

Ciertamente, como consecuencia de lo anterior, y con relación a la legislación positiva, vamos a encontrar que todo lo que es el bien destinado al servicio público, deberá estar determinado inicialmente por la propia legislación, en este caso la Ley General de Bienes Nacionales.

2.5. BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.

¹⁹ "Ley General de Bienes Nacionales", Agenda de la Administración Pública Federal 2001, México, Editorial Ediciones Fiscales Isef, Edición año 2001, pág. 15.

Los bienes del dominio privado pertenecen al Estado bajo el mismo título y en las mismas condiciones que los pertenecientes a los particulares. Estos se integran con los bienes que no han sido destinados al uso común, al servicio público, o aun propósito de interés general.

Casos tan específicos, como pudiesen ser la residencia presidencial de los pinos, o bien otro tipo de bienes que solamente sirven a la Federación en forma exclusiva, sin que estén dotadas del carácter público, serán aquellos que estarán encuadrados en este contexto.

De tal naturaleza, que estos bienes de dominio privado de la Federación, forman parte del régimen de propiedad originaria, y por supuesto también estarán en un régimen de bienes nacionalizados, a través de los cuales, al dominio directo de uso y de disposición, lo tendrá necesariamente la Federación.

Los inmuebles de dominio privado son inembargables e imprescriptibles, pero si pueden ser alienables, por lo que cuando no pueden ser destinados prioritariamente al servicio de las dependencias y entidades e la Administración Pública Federal, estatales y municipales podrán ser objeto de transmisiones de dominio, ya sea onerosas o gratuitas, permutas, enajenaciones, donaciones, arrendamientos, etc.

2.6. BIENES PROPIEDAD DE LA FEDERACION.

La propiedad inmobiliaria federal, también es otro de los puntos sobresalientes en el contexto de la clasificación de los bienes que forman parte del patrimonio nacional.

Así vamos a encontrar un régimen sobre el cual, este tipo de bienes, son parte propiedad de la misma Federación, y por lo tanto, de su disposición y dominio.

Tenemos como en el contenido de la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 2º, fracción XI, se especifican este tipo de inmuebles, dicha fracción establece: "Los muebles propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos, expedientes de las oficinas; los manuscritos e incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicos, mapas, planos, folletos y gravados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo la flora y la fauna; las colecciones científicas o técnicas de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas, y cualquier otro objeto que tengan

imágenes o sonidos, y piezas artísticas o históricas de los museos".²⁰

El carácter de la propiedad federal, estará igualmente subsumida a todo lo que es la legislación administrativa, de tal naturaleza, que estos bienes, que pueden incorporarse incluso cuando están adheridos a un bien inmueble, y por supuesto considerarse como bienes inmuebles de la Federación.

De acuerdo con lo anterior tenemos entonces como se va formando una idea generalizada de patrimonio nacional, que va a distinguirse totalmente en las esferas de los tres niveles de gobierno, estos es, de las esferas federales, estatales y municipales.

Dicho de otra manera, este régimen, de administración pública del patrimonio nacional, deberá ser respetado a los tres niveles de gobierno, como es del patrimonio de la Nación, el patrimonio de los estados o entidades federativas, y por su puesto el de los municipios.

Lo anterior obedece a que todas y cada una de las contribuciones que han hecho cada una de las personas que residen en sus respectivas jurisdicciones, y que deben representarse en bienes que forman los pasivos y activos de

²⁰ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" Op.Cit. Pág. 1.

la administración pública en un territorio y demarcación delimitada; pero volvemos a insistir, que todos y cada uno de los regímenes sobre los cuales está sujeto este tipo de propiedad, se han de identificar plenamente con la actividad del estado, la cual según hemos sostenido a lo largo de esta parte de nuestro trabajo, se realiza con base a las atribuciones que la legislación positiva les otorga.

2.7. BIENES PROPIEDADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Desde el punto de vista constitucional vamos a encontrar que los artículos 42 fracción I, 43 y 44 de nuestra carta magna, establecen las partes de la Federación, y en estas vamos a ubicar el que las entidades federativas serán tomadas en cuenta como partes integrantes de todo el ámbito federal.

En virtud de las necesidades de servicio público de gobierno y derivadas de los postulados del artículo 116 Constitucional, tenemos que los bienes patrimonio de cada uno de los estados están básicamente dirigidas a eso, al servicio público local.

De esta manera los estados, y los municipios se van sujetando en mucho a las disposiciones y prácticas federales. Al respecto, Miguel Acosta Romero considera lo

siguiente: “Los Estados asimismo tienen personalidad jurídica propia como entes de derecho público y formalmente en la Constitución Federal y en las constituciones locales se indica que son libres y soberanos, sin embargo y de acuerdo con la doctrina constitucional más actualizada, se considera que no son estrictamente soberanos en el sentido ortodoxo de esta palabra, ya que tienen una serie de limitaciones establecidas en el pacto federal, precisamente para constituir una persona jurídico política de mayor energía, que es el Estado Federal; las limitaciones están consignadas en el artículo 117 al 122 de la Constitución Federal de donde, la doctrina considera que el concepto que debe de aplicarse teóricamente para explicar la acción de las autoridades locales en su territorio, es más bien el de autonomía y no el de soberanía, sin embargo nuestros códigos políticos como federales, siguen estableciendo dicha soberanía, así mismo, la formación patrimonial de los bienes estatales, van considerándose como medios para lograr su propia administración local, por lo que estarán dados básicamente al servicio público”.²¹

La trascendencia jurídica patrimonial, respecto a la composición de los bienes propiedad de las entidades federativas, nos lleva a considerar que dichos bienes, están

²¹ Acosta Romero, Miguel: *“Teoría General del Derecho Administrativo”*; México, Editorial Porrúa, 9° Edición 1990, Pág. 541 y 542.

sujetos a una administración interna, esto es que no hay ese ejercicio de dominio y disposición por parte de la Federación. De hecho, pueden existir convenios o circunstancias particulares para la utilización de dichos bienes, ya sea permitiendo que la Federación los use, o bien dándolos en concesión a los particulares para que estos exploten dichos bienes y de esa manera se logre el desarrollo social.

Para el maestro Ignacio Burgoa, "Los Estados representan porciones del Estado Federal con determinados atributos característicos, los Estados son entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o la Constitución Federal."

"Los Estados no implican meras fracciones territoriales, ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen Federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta".

"Cada estado miembro tiene evidentemente su territorio, pues sin este elemento su existencia ni siquiera podría concebirse. La extensión territorial de las entidades

federativas se consignan en las constituciones particulares de cada Estado Federado”.

“El territorio de un Estado miembro, no es solo la base física sobre la que se sustenta su población sino que tiene importantes implicaciones jurídicas, ya que es el espacio dentro del que la propia entidad ejerce su imperium y tiene su dominium. El imperium se traduce en el poder público, el cual a su vez se manifiesta en múltiples actos de autoridad de carácter jurisdiccional, administrativo y legislativo. Estos actos se realizan por los órganos de las entidades federativas dentro de un cuadro competencial que demarcan su constitución y leyes particulares. En otros términos, el imperium de cada Estado miembro se desempeña a través de las tres clásicas funciones, siendo su ámbito de incidencia y eficacia el espacio territorial respectivo, salvo los casos de extraterritorialidad. Por lo que concierne al dominium de las entidades federativas, este elemento se compone de todos los bienes inmuebles y muebles que se hallen dentro de su territorio y que no sean de propiedad nacional, ni de propiedad no estatal”.²²

²² Burgoa Origuela, Ignacio: “Derecho Constitucional Mexicano” Decimotercera Edición, México 2000, Editorial Porrúa, Págs. 897-898.

2.8. BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de entrar al estudio correspondiente a los bienes propiedad del Distrito Federal, es importante señalar que derivado de las reformas al artículo 122 de nuestra Carta Magna, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, la organización administrativa de nuestra Capital, ha experimentado diversos cambios, siendo el de mayor importancia la elección popular de gobernador local, desligándose así de la dependencia centralizada del poder Ejecutivo Federal.

De conformidad con los artículos 44 y 122 de la Constitución Federal, el Distrito Federal es considerado como una Entidad Federativa con personalidad y patrimonio propios. Pero de conformidad con el artículo duodécimo transitorio del decreto señalado con anterioridad en relación a la publicación de las reformas, dispone que continuaran bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

La administración pública del Distrito Federal estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, contando con una Asamblea Legislativa que forma parte de las tomas

de decisión que regirán al Distrito Federal y con un Tribunal Superior de Justicia.

El régimen patrimonial del Distrito Federal, se rige por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, publicada en el Diario Oficial de la federación el 23 de diciembre de 1996, la cual en el artículo 2º dispone:

Artículo 2.- Esta Ley tiene por objeto regular:

I. El Patrimonio del Distrito Federal en lo relativo a:

- A) Adquisición;
- B) Posesión;
- C) Enajenación;
- D) Desincorporación;
- E) Aprovechamiento, y
- F) Administración, utilización, conservación y mantenimiento.²³

De conformidad con el artículo 3º de la ley en comento, que dispone que el Distrito Federal tiene personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y en general

²³ Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación de Leyes. Página web www.scjn.com.mx, Págs. 1-2.

para el desarrollo de sus propias actividades y funciones en los términos que señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Sobre esta circunstancia Augusto Hernández Becerra, nos dice lo siguiente: “Desde lo que fuera la reforma, el Distrito Federal se trata ya como una entidad federativa, y por lo tanto una de las consecuencias directas será el que tenga personalidad jurídica propia, ya que tiene territorio, población, y poderes que ejercen su gobierno.”

“Tiene además, un orden jurídico que regula el ordenamiento interior. Y en este orden de ideas puede decirse que el hecho de que tenga un régimen patrimonial autónomo, además presupuestal y financiero, que es independiente de la Federación, el Distrito Federal, va a quedar asimilado dentro de su régimen general como una entidad federativa.”²⁴

En términos de lo anteriormente señalado el Distrito Federal, tiene la facultad para adquirir, disponer y conservar la posesión de toda clase de bienes, para el buen desarrollo y funcionamiento de la administración pública.

²⁴ Hernández Becerra, Augusto: “Estado y Territorio”, México, UNAM, 10ª Edición 1991, pág. 250.

Esta facultad se ejerce a través del Comité del Patrimonio Inmobiliario, que es definido por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su artículo 14, como un Órgano Colegiado de la Administración, cuyo objeto es conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos o administrativos que realicen las Dependencias, Entidades y órganos desconcentrados sobre los inmuebles propiedad del Distrito Federal.

Dicho comité esta integrado por representantes del Oficial Mayor y de las Secretarías de Gobierno, Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Obras y Servicios, Educación, Salud y Desarrollo Social, Finanzas, Transporte y Vialidad, Seguridad Pública, por el Representante Inmobiliario del Distrito Federal, en este acaso la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal y por la Contraloría General en su calidad de asesor. El jefe de Gobierno del Distrito Federal presidirá las cesiones del comité cuando su importancia así lo requiera.

Es el caso que todas las decisiones relacionadas con la disposición, administración, enajenación, adquisición, desincorporación, expropiaciones, permutas, donaciones y todos los demás actos que incidan en el Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal. serán tomadas por el pleno del Comité del Patrimonio Inmobiliario.

La clasificación en cuanto al Patrimonio del Distrito Federal, en muy semejante a la del Patrimonio Nacional, es el caso que el Patrimonio del Distrito Federal se divide en Bienes del Dominio Público y Bienes del Dominio Privado. Dentro de los bienes del dominio público, encontramos los bienes de uso común, los bienes destinados a un servicio público, los bienes inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal y las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son propiedad del Distrito Federal, los monumentos históricos o artísticos, los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano, etcétera.

De conformidad con el artículo 17 de la Ley del régimen Patrimonial y del Servicio Público, los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambie su situación jurídica y solo podrán ser enajenados previo acuerdo de desincorporación.

Con exclusión de los bienes del dominio público del Distrito Federal y de los pertenecientes a la Federación, son

bienes del dominio privado del Distrito Federal las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal, que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares y los que adquiera por vías de Derecho Público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regulación de la tenencia de la tierra.

2.9. BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DE LOS MUNICIPIOS.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, asimismo administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Los municipios cuentan con un patrimonio que esta bajo la administración del propio ayuntamiento, los bienes con los que cuenta el municipio pueden considerarse de dominio público, ya que los mismos albergan tanto oficinas públicas, locales para impartir servicios públicos y espacios destinados a la recreación, sitios administrados por el propio ayuntamiento.

En opinión del maestro Miguel Acorta Romero, "Existen bienes del dominio público, típicamente dentro de

la esfera de los Estado de la Federación, como pueden ser los edificios públicos, donde residen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las escuelas públicas, locales, los bienes de las universidades, de las direcciones de pensiones, plazas públicas, en las capitales, etc. igualmente, y en lo que respecta a los municipios, que son los titulares a través del ayuntamiento, de los bienes del dominio público municipal”.²⁵

Así tenemos como en el Diario Oficial de la Federación, publicado el 23 de diciembre de 1999, aparecen diversas reformas de lo que es en si la situación orgánica de la administración municipal y circunstancias específicas para que se lleven a cabo de acuerdo con los propósitos de la unión y las legislaturas estatales.

Así, respecto de lo que son sus bienes, la reforma planteada a la fracción II del artículo 115, va a fijar en el inciso B lo siguiente: “Los casos en los que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonios inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento”.²⁶

²⁵ Acosta Romero, Miguel; Op. Cit. Pág. 193

²⁶ Diario Oficial de la Federación, 23 de Diciembre de 1999, pág. 2.

Es inmediatamente necesario hacer notar la forma en que el régimen patrimonial de los municipios va a encontrar invariablemente la necesidad de una cierta supervisión.

De tal naturaleza, que existiendo la necesidad administrativa municipal, se ha de formar un ayuntamiento o cabildo, con regidores, síndicos, presidente secretario tesorero y secretario del ayuntamiento; así como un delegado municipal y el jefe de la policía.

Por otro lado, el municipio va a tener que establecer un calendario presupuestal por medio del cual, se deban de fijar la naturaleza misma de los bienes que forman la estructura municipal.

Sobre de este particular, el Autor Agustín Montaña nos ofrece las siguientes explicaciones: "El presupuesto municipal consiste en el cálculo de la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos y bienes necesarios para llevar a efecto los programas de bienes y mejoramiento municipal".

"El presupuesto es un programa financiero para las operaciones de un período futuro, basados en los resultados obtenidos en períodos anteriores y en otros

conseguidos por medio de investigación y análisis; deben invariablemente de responder al programa y a la necesidad de sostener el patrimonio municipal; y como consecuencia de lo anterior, la organización municipal deberá estar delimitada para que los bienes que de alguna manera contenga el municipio, tengan un responsable titular de ellos, que en todo caso tendría que ser el ayuntamiento".²⁷

Evidentemente que los bienes inmuebles, los muebles que son propiedad privada del municipio o propiedad pública, deberán siempre obedecer a los lineamientos estructurales sobre los cuales se levanta la teoría patrimonial de los Estados.

De esta forma es importante considerar que la naturaleza jurídica sobre la cuál se basa la disponibilidad del patrimonio municipal, estará sujeta a las decisiones del cabildo o del ayuntamiento.

Ya hemos observado que la propia reforma, al hablarnos de la disponibilidad de bienes, establece que en ningún momento podrá cambiarse la naturaleza de algún bien propiedad del municipio, si no se hace con la anuencia y participación del ayuntamiento.

²⁷ Montaña, Agustín: "Manual de Administración Municipal", México, Editorial Trillas, 4ª Edición 1990, Pág. 141.

2.10. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PATRIMONIO NACIONAL

El régimen patrimonial del Estado, como lo hemos estado observando a lo largo del presente estudio, estará básicamente identificada con las propias necesidades del servicio público.

El autor Alberto Reyes Ortuño, al establecer algunas circunstancias sobre el patrimonio de la Nación considera: "Se realiza como una unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propias obligaciones y derechos; es un patrimonio de la Nación constituidos por la universalidad de los derechos y acciones de los cuales es titular el gobierno nacional; es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que son elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlo o efectuarlos en forma permanente, la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de los objetivos o finalidades de la política social o económica".²⁸

²⁸ Reyes Ortuño, Alberto: "Derecho de Patrimonio Nacional"; México, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, 1999 pág. 159.

Las consecuencias directas que se han de derivar respecto de la teoría patrimonial, en relación con el servicio público, nos han de ofrecer en primer término, cual sería en si el régimen jurídico patrimonial sobre el cuál, se debe atender todo lo relacionado a lo que son los bienes del Dominio Público, esto es los bienes del Estado.

Así tenemos dentro de lo que es la Administración Pública Federal, vamos a encontrar el siguiente marco jurídico:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
2. Ley General de Bienes Nacionales;
3. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
4. Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes nacionales;
5. Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal;
6. Ley Federal de Entidades Paraestatales;

7. Reglamento de la Ley General de Entidades Paraestatales;
8. Ley de Planeación;
9. Ley General de Deuda Pública;
10. Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
11. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
12. Ley de Información, Estadística y Geografía;
13. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;
14. Reglamento de la Ley de Adquisiciones;
15. Ley de Aguas Nacionales;
16. Ley de Expropiación;
17. Ley Federal del Mar;

18. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;

Todas estas leyes y reglamentos, van a configurar un régimen jurídico patrimonial de la Nación, y en relación a la teoría del patrimonio y personalidad que se deriva del derecho privado, vamos a encontrar que la naturaleza misma del régimen patrimonial de la Nación, responde a esas circunstancias y el efecto de la teoría patrimonio afectación.

Dicho de otra forma, las posibilidades en virtud de las circunstancias del régimen patrimonial del Estado, en principio, tendrá la necesidad de afectar el patrimonio con rubro y objetivo determinado, que es necesariamente un servicio público de gobierno, esto es, que todo lo que es el patrimonio nacional, debe por fuerza y ante todo, corresponder y estar dirigido para el uso público y para el servicio de la Nación.

Dicho régimen jurídico determina que los bienes del dominio público del Estado estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, pero para el caso de que los bienes estuvieran situados dentro del territorio de algún Estado, el artículo 5 de la Ley General de Bienes Nacionales indica que será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo de que se trate de bienes

destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1° de mayo de 1917, o de los señalados en el artículo 2, fracciones II y IV, y 29 fracciones I al XL y XIV, de la Ley General de Bienes Nacionales. Una vez otorgado dicho consentimiento será irrevocable.

El decreto o acuerdo mediante el cual el Gobierno federal adquiera, afecto o destine un bien para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente. Surtirá efectos de notificación a la propia legislatura del Estado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se presumirá que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su periodo inmediato de sesiones. La negativa expresa de la legislatura correspondiente, dejará dichos bienes sujetos a la jurisdicción local.

Así, por tanto, los elementos patrimoniales del estado que surgen como consecuencia, serían las siguientes:

A. Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos que integran el dominio público y privado de la Nación.

B. Se valoran pecuniariamente y estimulan intercambio o tráfico de bienes.

C. Están afectados a una finalidad pública, a un interés general, a una utilidad pública que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.

D. Forman una unidad de la cual es titular el Estado o bien las entidades federativas o municipales, reconocidas y creadas por el propio derecho.

Así tenemos, como el régimen jurídico del patrimonio nacional estará íntimamente dirigido a los servicios gubernativos, y tendrá las limitaciones y afectaciones que necesariamente deben de considerarse para brindar tales servicios.

2.11. FORMAS EN QUE EL ESTADO ADQUIERE SU PATRIMONIO.

La transmisión y adquisición del patrimonio estatal esta básicamente investido de varias formas.

En efecto tenemos como en principio la incorporación y la desincorporación, que sería una de las fórmulas a través de las cuales se adquiere el patrimonio nacional, la enajenación del patrimonio, el aprovechamiento, y las circunstancias del destino del inmueble, que son otras formas que hemos ubicado para observar como el Estado adquiere su patrimonio, independientemente, de las diversas formalidades en los actos jurídicos que se deben de llevar, para que dicho patrimonio quede debidamente trasladado.

Para poder analizar correctamente estas circunstancias, hemos abierto los siguientes subincisos.

2.11.1. INCORPORACIÓN Y DESINCORPORACIÓN

Una de las formas tradicionales a través de las cuales los bienes patrimoniales van a integrarse, es la incorporación de los mismos y a través de estas posibilidades, el régimen de propiedad va adquiriendo una situación concreta a través de la cual se logra ejercer, sobre dicho bien, los actos de dominio y disposición que van aparejados al derecho de propiedad.

Así tenemos como en términos legales, el incorporar un bien o desincorporarlo, va a significar una de las formas por medio de las cuales la Nación adquiere el patrimonio.

Ahora bien, para tener una visión generalizada de las formas en que se adquiere el régimen patrimonial, citaremos las palabras del autor Andrés Serra Rojas, quien en términos generales nos dice lo siguiente:

“La doctrina administrativa distingue el dominio público de la Federación, del dominio privado de la misma. Es la dosificación sufrida en los tiempos modernos una notable evolución y tiene importancia porque a cada una de estas ramas corresponde un régimen jurídico diverso, de acuerdo con la naturaleza de esos bienes. Los primeros requieren la gestión pública y un régimen exorbitante que los libre de las asechanzas de que pueden ser objeto esos bienes”.

“La adquisición de bienes por la Federación se realiza a través de diversas formas, todas ella sometidas al régimen de derecho público, aunque en alguna de ellas la ley remita al derecho privado como supletorio, estas formas pueden ser: expropiación, decomiso, requisición, reversión, adjudicación, nacionalización, descubrimiento y suministro, las formas supletorias son todas las que establece el Código Civil Federal, con la limitación que establecen las mismas leyes administrativas. Tal es el caso de la prescripción, en la cual, la Ley general de Bienes Nacionales amplía los

términos de la misma, en bienes de dominio privado de la Federación".²⁹

Como consecuencia de lo dicho por el autor citado, vamos a observar que el término genérico respecto de lo que sería la transmisión de los bienes, ya sea en forma positiva o negativa al dominio de la Nación, estará básicamente asentado en la incorporación de ese bien al régimen público, esto es, a la teoría de la afectación y a la teoría de la personalidad, para que dicho bien quedara al servicio público; y por otro lado, desde el punto de vista negativo, la desincorporación. Esto quiere decir, la traslación de los bienes dominio de la Nación, hacia los particulares o bien hacia otras entidades federativas diversas, que de alguna manera, se tendrían que sostener en la afectación del bien, para que éste necesariamente quedara bajo el régimen y tutela de lo que es el servicio público.

Con lo anterior, vamos encontrando algunos puntos, que necesitamos desglosar en virtud de que el propio autor citado Serra Rojas, nos dijo, las formas en que se incorpora un bien, lo que se hace a través de la expropiación, el decomiso, la requisición y la reversión, y de alguna manera esta última, puede significar un aspecto negativo de la

²⁹ Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, 16ª Edición, 1994, Pág. 169.

incorporación, en virtud de que la reversión tiene lugar en el momento que un bien ha sido expropiado en beneficio de la Nación, pero pasan cinco años y no es utilizado para el objeto para el cual fue expropiado y entonces se puede desincorporar del régimen jurídico patrimonial nacional, para volvérselo a transmitir al propietario original.

De esta suerte tenemos que la adjudicación, la nacionalización, el descubrimiento, la expropiación, el decomiso, la requisición y la reversión y el suministro, son formas principales a través de las cuales, se va fijando la incorporación de bienes nacionales, y con ello la posibilidad de que dichos bienes, queden a disposición del público en general.

A continuación apuntaremos brevemente en que consisten algunas de las formas de adquisición de los bienes por parte del Estado, así tenemos que la adjudicación la contempla el artículo 76 de la Ley General de Bienes Nacionales, que se refiere a la denuncia que haga el Ministerio Público Federal de un bien vacante, cuando la cosa no tenga poseedor, ni puede precisarse quien fue el último propietario, se realizará mediante demanda que acompañe plano y certificación del Registro Público de la Propiedad, quien deberá certificar que no existen antecedentes registrales, se mandará a publicar la demanda en el Diario Oficial de la Federación y en el diario de mayor

circulación. Si pasados 30 días de la última publicación nadie se presentare a deducir sus derechos, se dictará resolución adjudicando los bienes al Gobierno Federal.

Al hablar de la formas en que la Federación adquiere su patrimonio el autor citado habla de la nacionalización, que a consideración nuestra es un acto mediante el cual el Estado a través de un decreto presidencial recobra cierta actividad para que pase a formar parte de su rectoría, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano la Nacionalización se ha considerado: "como el acto o potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había estado sujeta a la acción de los particulares. La doctrina utiliza ' indistintamente los conceptos de nacionalización y expropiación para designar un mismo acto estatal. No obstante dada la experiencia de nuestro país sobre la materia , es dable distinguir ambos conceptos de esta manera nacionalización consistiría en una medida político-económica del Estado, para reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios . toda nacionalización implica la conformación del principio de la rectoría del Estado en la economía, concretándose así su participación activa. La experiencia de la nacionalización ha demostrado, como lo pretendía la

economía liberal, que no hay actividades únicas para el Estado".³⁰

La expropiación consiste en la sustracción de determinados bienes del dominio privado que, por alguna causa de utilidad pública especificada en la ley, se transfiere al dominio público mediante el pago de una indemnización.

2.11.2. ENAJENACION DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

Una de las formas negativas de lo que sería la transmisión de los bienes patrimoniales nacionales y que se refiere a la desincorporación de los mismos, es la enajenación del patrimonio federal.

Ciertamente la reglamentación específica que fundamenta el principio de legalidad rector del acto administrativo, indica que para poder incorporar un bien al patrimonio nacional se requiere de diversos actos de los que hablaremos en el inciso 2.10.6 y para enajenarlo,

³⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1995. Pág. 2177. Fuente: Colmenares, David, et al., La nacionalización de la Banca, México, Terra Nova, 1982; Fraga, Gabino, Derecho Administrativo; 17° ed., México, Porrúa, 1977; Ibarrola, Antonio, de Cosas y Sucesiones; 2° ed., México, Porrúa 1964; Novoa Monreal, Eduardo, Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1974; Secretaría de Relaciones Exteriores, La expropiación petrolera, México, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, no. 11, 1974 2 Vols.

todavía se requieren diversas circunstancias, a estas se refiere el artículo 58 de la Ley de Bienes Nacionales, que establece la siguiente regla para llevar a cabo dicha enajenación:

Artículo 58. - Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

I. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano, a favor de las instituciones públicas. Que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidad colectivas.

II. Permuta de las entidades paraestatales ó 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 atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal.

IV. Donación a 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 a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro.

VI. Enajenación a título oneroso, a favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento, 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.”³¹

³¹ “Ley General de Bienes Nacionales”. Op. Cit., Pág. 22.

La teoría sobre el patrimonio afectación es bastante clara y aplicable a las circunstancias patrimoniales nacionales, esto es, que un inmueble que este basado en el patrimonio nacional, el destino que este tiene, debe ser necesariamente público.

Como consecuencia de lo anterior, vamos a encontrar que algún bien que definitivamente no corresponde o no sirva a los intereses público para los cuales fue adquirido, puede ser enajenado, bajo las misma reglas y principios que la propia Ley de Bienes Nacionales establece para llevar a cabo la enajenación del patrimonio inmueble federal.

2.11.3. APROVECHAMIENTO Y DESTINO DE INMUEBLES.

En este momento es necesario subrayar una circunstancia clásica y básica que rodea todo lo que es el patrimonio del Estado, nos referimos a la necesidad de que el inmueble se destine prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública sean estas federales, estatales o municipales, o bien se afecte a dicho inmueble, para que el mismo satisfaga los intereses públicos, de tal naturaleza, que esta afectación definitivamente redunde en lo que sería el efecto directo de la contribución.

Esto es, que todo ese conjunto de bienes que se requieren para que el gobierno pueda ejercer sus funciones, debe ante todo servir a la colectividad.

Como consecuencia de lo anterior, tenemos que una población asentada en un territorio, para poderse organizar requiere de un estatuto que forma el derecho a través de la ley, que esta dotada de coercibilidad para que todos y cada uno de los miembros de esa sociedad, que estén sujetos a ella la cumplan irremisiblemente.

Ahora bien, para poder lograr que exista la ley, que se ejecute y que se administre justicia, se requiere un gobierno por lo que la población elige un mínimo de personas que forman el gobierno y que van a poder llevar a cabo la necesidad de cubrir todas esas inquietudes colectivas, siempre bajo el régimen de la ley.

El gobierno mismo tiene una ley orgánica que respetar; en la relación del gobernado gobernante hay diversas garantías individuales que el propio gobierno debe respetar, en la relación intersocial hay reglas que el propio gobierno debe acatar, en las relaciones entre los estados, hay tratados que se deben de obedecer.

Como consecuencia de lo anterior, encontramos que ese gobierno tiene que contar con bienes para crear la

infraestructura operativa orgánica para implementar el derecho.

De ahí, que la teoría de la afectación patrimonial, es una de las circunstancias propias y clásicas sobre las cuales se soportan los fundamentos respecto del aprovechamiento y destino de los bienes inmuebles de la Federación de los estados, o municipios, de tal manera, que si el gobierno necesita locales o infraestructura para trabajar, y el gobierno esta hecho por y para el pueblo, entonces, el aprovechamiento y destino de esos inmuebles, no puede ser otro que el de satisfacer los intereses colectivos para los cuales fue creado el gobierno, el cual requiere de instalaciones e infraestructura para desarrollar la administración pública.

2.11.4. AVALUO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

Para explicar correctamente cual sería el valor del patrimonio inmueble federal, es indispensable hacer una obligada referencia a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, lo anterior, en virtud de que toda reglamentación debe necesariamente pasar por dicha comisión, y esa necesidad de valuación, supone que dicho inmueble pueda tener desde el punto de vista pecuniario un valor determinado.

Ahora bien el artículo 62 de la Ley General de Bienes Nacionales, dice a la letra: “ 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 del artículo 5 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”.³²

Hay que hacer notar que las circunstancias y consecuencias que resultan de lo establecido por el artículo 62 de la Ley General de Bienes Nacionales estará más que nada inmersa a lo que sería la legalidad respecto de la enajenación, y la evaluación o valuación de los bienes a enajenar.

Es aquí donde debemos de abrir necesariamente el siguiente inciso, ya que dicha valuación, requerirá siempre de una autoridad tan especial, que en el caso es la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

³² Ley General de Bienes Nacionales, Op Cit pág.

2.11.5. COMISION DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Bienes Nacionales, de conformidad con el artículo 1° del Reglamento de dicha comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1999.

Sobre esta comisión el autor Gabino Fraga, nos ofrece los comentarios siguientes: “Los inmuebles de dominio privado están sujetos en todo lo no previsto en la Ley General de Bienes Nacionales al Código Civil y en las materias que dichos código no regule, a las disposiciones de policía, de urbanismo, así como a las referentes al plano regulador, vigentes en el lugar de su ubicación. De todas maneras estos inmuebles son inembargables y aunque pueden adquirirse por prescripción, esta solo se completa duplicando los términos establecidos por el Código Civil Federal”.

“Los inmuebles del dominio privado pueden ser enajenados a título gratuito o a título oneroso. Lo primero, cuando se destinen a los servicios públicos de los Estados de la Federación y municipios o/a instituciones o asociaciones privadas, cuyas actividades son de interés

social y no persigan fines de lucro. Los segundos se harán mediante venta en subasta a los precios que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Inmuebles Nacionales o fuera de subasta, pero al precio que fije dicha comisión, en el caso de que el ejecutivo lo autorice mediante acuerdo con el secretario de despacho".³³

La circunstancia es bastante clara, nace una cierta Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la cual esta sujeta a diversas reglas, y por lo mismo, el principio de legalidad que rige todo acto administrativo, debe necesariamente de cumplirse en sus términos, y por lo tanto, corresponde a la comisión de avalúos, determinar las diversas circunstancias para evaluar correctamente el bien inmueble a enajenar.

Así tenemos como el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, dice a la letra:

Artículo 63.- En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la administración pública federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales lo siguiente:

³³ Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo"; México. Editorial Porrúa, S.A., 33° Edición 1994, Pagina 351.

I. Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquisición, enajenación o permuta o de cualquier otra autorizada por la ley, cuando se requiera;

II. Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la administración pública federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;

III. Fijar el monto de la indemnización en casos que la Federación rescate concesiones sobre inmuebles de dominio público;

IV. Valuar los inmuebles federales materia de concesión, con expedición de los relativos a la zona federal marítima terrestre, para el efecto de determinar el monto de los derechos;

V. Justipreciar las rentas que la Federación debe cobrar cuando tenga el carácter de arrendadora,

VI. Justipreciar las rentas que deba pagar la Federación cuando tenga el carácter de arrendataria;

VII. Valuar los bienes vacantes que se adjudiquen a la Federación y

VIII. Practicar los demás avalúos y justipreciaciones que señalen las leyes y reglamentos.

El precio de los inmuebles que vayan a adquirir, así como el monto de la indemnización o rentas no podrá ser superior al señalado en el dictamen respectivo.

En los casos de enajenación como 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.

El Ejecutivo Federal determinará la forma de integración y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, así como las normas, procedimientos, índices y coeficientes conforme a los cuales realizará sus valuaciones y justipreciaciones;

Las entidades de la Administración Pública Federal deberán de realizar sus adquisiciones y ventas de inmuebles con base en avalúos de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o de sociedades nacionales de crédito”.

Una circunstancia que definitivamente nos pareció atrevida y que retomaremos en el Capítulo quinto y conclusiones, es básicamente, el hecho de que esta Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, estará determinada por el Ejecutivo Federal, esto es que su composición, reglamentación y circunstancias bajo las cuales pueda trabajar, serán dadas necesariamente a la luz de las instrucciones que el propio Ejecutivo determine, y esto definitivamente compromete todo lo que hemos venido hablando respecto de la contribución del pueblo, su filtración por parte del administrador, y la adquisición de bienes inmuebles cuya finalidad esta destinada a los intereses colectivos.

2.11.6 FORMALIDADES EN LOS ACTOS JURÍDICOS QUE TIENEN POR OBJETO EL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

Sin lugar a dudas una de las circunstancias clásicas y básicas sobre las cuales, tiene que llevarse a cabo cualquier traslación de dominio desde el punto de vista administrativo será el principio de legalidad.

Si una venta, una enajenación, una expropiación, o cualquiera de las formas de incorporación o desincorporación de bienes nacionales está fuera del principio de legalidad, entonces, carece de valor jurídico el acto, y por lo mismo, es un acto defectuoso y tiene necesariamente que ser nulificado y volverse a repetir.

Esto con base al principio de legalidad, del cual el autor Jorge Olivera Toro nos explica lo siguiente: "El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna de la que se sienta el total edificio del derecho administrativo; proclama la existencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, y puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administradora que es conforme a la ley. Así la sumisión de la administración a los dictados de la ley no es sino la expresión más patente de la existencia del derecho administrativo. El principio que acabamos de señalar limita la competencia de los órganos administrativos, y al expresar la conformidad de la actuación administrativa a la ley, existirá regularidad jurídica de la administración. Para algunos autores el término ley, se toma, en una acepción más amplia que es el derecho y supera al principio de legalidad que estamos analizando".³⁴

³⁴ Olivera Toro, Jorge: "Manual de Derecho Administrativo", México, Edición Porrúa S.A., 8° Edición 1992, Pág. 121.

Al hablar de las formalidades en los actos jurídicos en que intervenga el patrimonio nacional, en cuanto a lo que hace la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de bienes propiedad del Gobierno Federal o que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean del dominio público, estos solo podrán autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal, en el que se apruebe su desincorporación y enajenación.

Los actos jurídicos que en este apartado hacemos alusión y que conforme a la Ley General de Bienes Nacionales se requiera la intervención de notario público, este deberá estar habilitado como Notario del Patrimonio Inmueble Federal, quien nombrara la propia Secretaría de Contraloría, los notarios deberán llevar protocolo especial para los actos jurídicos de este ramo y sus respectivos apéndices.

Los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los que intervengan las entidades de la Administración Pública Federal, podrán celebrarse ante los notarios públicos de su elección

Todo lo que es la autoridad, su situación orgánica, y todo lo que debe de hacer para que pueda tener el concepto de autoridad, se ha de basar bajo el principio de legalidad

que postula que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley de ordene.

Así tenemos como en todo lo que se refiere a la situación de los bienes del dominio público de la Nación, cada una de las dependencias, cada una de las diversas entidades administradoras gubernamentales, deben ante todo satisfacer las formalidades de los actos jurídicos que tiene por objeto el patrimonio federal.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley General de Bienes Nacionales dice a la letra:

Artículo 11. - Las dependencias de la Administración Pública Federal, deberán de presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología un programa anual, calendarizado, que contenga sus necesidades inmobiliarias, para tener información que funde las políticas y decisiones en la materia.

En todos casos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología verificará que el uso para el que se requieren los inmuebles sea compatible con las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano”.

Nada puede incorporarse o desincorporarse, si no esta contemplado en un programa anual debidamente calendarizado, que además esté presentado a la secretaría correspondiente; la cual en este caso, y a la luz de las reformas publicadas el 4 de diciembre de 1997, le corresponderá ahora a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el llevar a cabo tales funciones.

Conforme hasta lo que en este momento hemos dicho, vamos a observar que el patrimonio nacional, cuanta con un marco jurídico que debe cumplirse desde lo que es su incorporación, su utilización, y por supuesto su desincorporación.

Ahora bien, por el momento hablamos sobre lo que es la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, porque hemos dispuesto un Capítulo III, para ello al hablar de los controles de la propiedad inmueble federal, para que de alguna manera, podamos encontrar más fuente de criterio, siendo que por el momento debemos de subrayar la idea en el sentido de que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, regida por el ejecutivo federal, pues simple y sencillamente no tiene parámetros normativos y se deja a criterio del ejecutivo, el hecho de que dicha comisión pueda trabajar en la forma y bajo los términos que el propio ejecutivo determine que dicha comisión funcione.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPITULO III

CONTROL DE LA PROPIEDAD INMUEBLE FEDERAL.

La idea de control, estará básicamente relacionada con las posibilidades, de contar con un inventario de los bienes que de alguna manera son sometidos a un cierto control por parte de la Federación.

Así tenemos que el ejercicio del control en lo que serían los diversos bienes y actos jurídicos de la administración pública, va a estar enfocada tanto a los bienes del Estado, a los ingresos, a la deuda pública, a los egresos, a las inversiones, a los contratos, a la obra pública, a las adquisiciones, a situaciones paraestatales, y en general a todo lo que conlleva el acto administrativo.

La idea de control, está subordinada a la contabilidad, y a la dirección y vigilancia, registro y regulación, y en el caso que nos ocupa en este trabajo de tesis, tal control lo enfocamos a lo que son los bienes inmuebles que pertenecen a la Federación.

3.1 ANTECEDENTES JURIDICOS.

La viabilidad y necesidad de un control en todo lo que es la actividad de la administración pública, se ha venido desarrollando a través de la evolución sistemática, tanto de las formas de gobierno como de las posibilidades que se tienen en la legislación específica de control.

Tomando las palabras del autor Miguel Acosta Romero, diremos que: "A partir de la independencia y hasta 1917, la Secretaría de Hacienda fue la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de llevar a cabo fundamentalmente el control de los gastos o egresos del gobierno federal, así como subcontabilidad y glosa. Primero lo organizó por conducto del Departamento de Razón y Cuenta y después por la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Tesorería de la Federación".

"El presidente Carranza creó un departamento administrativo autónomo dependiente de la Presidencia de la República con el nombre de Departamento de Contraloría General de la Nación y en 1926 se denominó Departamento de Contraloría de la Federación, mismo que quedó suprimido según el decreto del 2 de diciembre de 1932, publicado en el Diario Oficial el día 29 del mismo año, entrando en vigor el 1° de Enero de 1933".

“Dicho departamento tenía a su cargo las siguientes funciones:

a) La fiscalización de los fondos y bienes de la nación y aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal;

b) La glosa de la cuenta de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejan fondos y bienes de la nación o administrados por el Gobierno Federal;

c) El examen y autorización de todos los créditos en contra del Gobierno Federal;

d) La contabilidad de la Hacienda Pública Federal;

e) La fiscalización en materia de deuda pública y

f) El Registro Federal de funcionarios y empleados de la Federación”.³⁵

En lo que es el contenido del régimen patrimonial se ha de fijar un parámetro especializado por medio del cual, situaciones tan características de control como son la supervisión, la vigilancia, el inventario partiendo de un

³⁵ Acosta Romero, Miguel: “ Teoría General del derecho Administrativo”; México, Editorial Porrúa, S.A. 11° Edición 1993, pág. 496.

registro y estableciendo toda una glosa de los que sería tanto el bien patrimonial frente a su utilización y destino que se le da en la propia administración pública.

El 7 de diciembre de 1946, fue creada la Secretaría de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales, que dentro de su competencia se encontraba el control y vigilancia de los Bienes de la Federación; posteriormente mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, se creó la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituye a la de recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales, dicha Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, estableció en su artículo 7º, que: “ a la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde los asuntos relacionados con la vigilancia, conservación y administración de todos los bienes nacionales y los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables; ordenar las normas que rigen las concesiones, autorizaciones y permisos para la explotación de los bienes y recursos indicados, cuando dichas funciones no estén encomendadas a otra dependencia; reivindicar la propiedad de la Nación; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles Federales; controlar y vigilar financieramente y administrativamente la operación de los organismos descentralizados y de los que manejen bienes recursos de la Nación, siempre que ese control y

vigilancia no esté expresamente encomendado a otra Secretaría o Departamento de Estado; organizar las juntas de mejoras materiales: intervenir en las adquisiciones de toda clase, en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia, etc.”.³⁶

En este punto se puede observar como el control sobre el patrimonio nacional llegó a tener tal trascendencia, hasta el punto de llegarse a crear una Secretaría de Estado, destinada a despachar asuntos relacionados con el patrimonio del Estado.

Es importante manifestar que la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y que entro en vigor el 1° de enero de 1977, abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, derogándose las demás disposiciones legales que se opongan a lo establecido en dicha Ley.

³⁶ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, artículo 7°, del 23 de diciembre de 1958.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, comenzó, como bien lo indica el maestro Acosta Romero, "Un verdadero desorden en lo que respecta a la competencia, en relación a los bienes del dominio público y privado de la Federación y a la competencia de la Ley General de Bienes Nacionales".

Dicho autor continua explicando: "Que esta última ley en su texto habla de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, misma que a estas fechas ya desapareció y la competencia en esta materia queda diseminada en diversas secretarías, ya que no solo es la Secretaría de Desarrollo Social, sino también la de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la de Salud, la de Educación Pública, la de Comunicaciones y Transportes, la de la Defensa Nacional y la de Marina..."³⁷

De esta suerte vamos a observar, como en la evolución sistemática de los métodos de control establecidos de la propiedad inmueble federal, se han de identificar puntos críticos que definitivamente serán trascendentales, para establecer las características de dicho control.

³⁷ Acosta Romero, Miguel: "Derecho Administrativo Especial"; Editorial Porrúa, Tercera Edición Actualizada, México 1998, pág. 182.

3.2. LEGISLACIÓN.

Ahora bien, desde un punto de vista más específico, vamos a encontrar una legislación que permite llevar a cabo una regulación de los bienes de carácter nacional.

Sobre este particular, el autor Efrain Moto Salazar, nos comenta lo siguiente: "En el rubro de bienes del Estado, se comprende como tradicionalmente lo han considerado, la legislación y la doctrina administrativa, los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado de la Federación. Para la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la división que interesa parecería ser, en cuanto hace a su manejo y control, en bienes muebles y bienes inmuebles. Para los bienes muebles serán competentes la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

"Por lo que hace a la propiedad inmobiliaria federal, la intervención de la Secretaría de Desarrollo es de señalada importancia junto con la que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, ha de tomarse en cuenta en ese aspecto de patrimonio nacional, pues existen

importantes razones de interés público para el adecuado uso y debida protección de los bienes estatales”.³⁸

Desde un punto de vista amplio, dentro de lo que es la legislación de control de la propiedad inmueble Federal, observaremos que ésta estará reducida a los postulados que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, en una forma principal.

Pero debemos necesariamente recordar que la primera legislación que debe de mencionarse, necesariamente e invariablemente será la que se requiere a los diversos conceptos constitucionales que rodean a todo ese contenido que trata sobre el control, uso y utilización de los bienes propiedad inmueble de la Federación.

Así las cosas vamos a pasar al siguiente inciso, para referir el régimen jurídico constitucional de dichos bienes inmuebles.

3.2.1. CONSTITUCION.

Según el contenido del artículo 133 constitucional, no existe por encima de la Constitución, ninguna otra legislación, es necesario considerar estas circunstancias,

³⁸ Moto Salazar, Efraín: “Derecho Administrativo”, México, Editorial Porrúa, S.A. 3^o Edición, 1990.

ya que ni las leyes federales, ni los tratados internacionales, pueden estar por encima de las normas constitucionales.

Ahora bien, en una información respecto de la delimitación del derecho inmobiliario publicada por la Dirección General de la Propiedad Inmobiliaria se puede leer lo siguiente: "En primer lugar el Artículo 27 de la Constitución Federal, es el precepto que establece las reglas fundamentales que regula la propiedad en México, establece la propiedad originaria a favor de la Nación mexicana, y la facultad de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyen la propiedad privada".

"En México existen tres clases de propiedad inmueble a establecer:

a) La propiedad pública, es decir, la propiedad de los bienes inmuebles a favor del Estado,

b) La propiedad social, es decir, la que corresponde al ejido de los núcleos de población rural y

c) La propiedad privada que siempre estará sujeta a una función social y por lo tanto sujeta a las modalidades que dicte el interés público".³⁹

Evidentemente desglosado de lo que sería el artículo 27 Constitucional, vamos a encontrar situaciones relacionadas a la propiedad de tierras, aguas, y por supuesto la utilización del espacio aéreo.

Así tendríamos como dicho artículo 27 Constitucional, es en sí una de las principales normas jurídicas que van estableciendo el contenido sistemático del marco jurídico sobre el cual se finca la propiedad inmobiliaria del Estado.

Incluso de esta misma legislación, surgen otro tipo de leyes, que son reglamentarias de la misma y que permite que de alguna manera, se vayan estableciendo situaciones específicas como es la utilización de los terrenos ganados al mar, la utilización del espacio aéreo; normas que fijan las posibilidades de explotación.

De tal naturaleza que el propio artículo 27 Constitucional va a fijar situaciones tanto, de explotación como de concesión, de nacionalización y en general, la utilización de los bienes patrimoniales de la Federación.

³⁹ "Delimitación del Derecho Inmobiliario"; México, Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, Gobierno del Distrito Federal, 1998, pág. 3.

3.2.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene en sí diversas posibilidades que definitivamente trascienden a la vigilancia y control no solamente de los bienes, sino también de lo que sería la propia administración pública y el acta administrativa que se lleva a cabo.

Para poder fundamentar lo que hemos dicho, quisiéramos citar el contenido de las fracciones XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual otorga diversas facultades a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estableciendo en dichas fracciones lo siguiente:

XX.- Conducir la política inmobiliaria de la administración pública federal, salvo por o que se refiere a las playas, zona federal marítima terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI.- Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los

edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con Estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad Federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración pública federal y, en su caso representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para realizar y actualizar los avalúos de dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien terceros debidamente autorizados para ello.

XXIV.- Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.⁴⁰

Derivado de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1994, se

⁴⁰ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Op. Cit. Pág: 26.

reúne en una sola dependencia la responsabilidad normativa de los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios; obras públicas y servicios relacionados con las mismas; almacenes, enajenaciones, baja y destino final de bienes muebles e inmuebles, así como la de administrar y conducir la política inmobiliaria del Gobierno Federal e inspeccionar y vigilar la observancia de la normatividad. Dicha responsabilidad recayó en la Secretaría de Contraloría y desarrollo Administrativo (SECODAM).

En razón de lo anterior, el 12 de abril de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la SECODAM, mediante el cual se creó la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, otorgándole la atribución, para proponer normas, criterios y políticas para la administración de los bienes inmuebles federales que con fundamento en la Ley General de Bienes Nacionales deben regir la celebración de convenios y contratos, y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones, con excepción de las zonas federales marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar, o a otros depósitos de aguas marinas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

De igual modo se le confirieron atribuciones para la formulación e integración de los inventarios de bienes inmuebles de las dependencias y entidades; sobre el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales de la competencia de la Secretaría y demás señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría, así como imponer las sanciones derivadas de la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales.

Cabe señalar, que las atribuciones conferidas a esta Unidad, eran desarrolladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Desarrollo Social.⁴¹

De conformidad con el artículo 1° del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la secretaría como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.⁴²

⁴¹Página Web SECODAM. www.secodam.gob.mx

⁴² "Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo". Agenda de la Administración Pública Federal 2001. Editorial Ediciones Fiscales Isef, Edición 2001, México, Pág.1.

Estas situaciones y circunstancias, son definitivamente trascendentales, y el hecho esta en que la coordinación intersecretarial que se debe de dar, realmente no tiene en sí una gran situación de control, o no se cuenta con algún método que permita llevar a cabo una identificación de los bienes inmuebles de la Federación, y más aún, que dicha información pueda ser accesada por los ciudadanos.

Esta última consideración es uno de los puntos de propuesta de nuestro trabajo de tesis, que por el momento, lo dejamos en suspenso, al abordarlo más adelante.

3.2.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Antes de entrar al estudio de esta ley, es importante señalar algunas de las circunstancias por las que surgió la necesidad de legislar en materia de patrimonio nacional, es el caso que derivado de la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856, que desamortizó los bienes inmuebles de las corporaciones religiosas y eclesiásticas y de la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular del 12 de Julio de 1859, que declaró que los bienes que el clero administraba pasarían al dominio de la Nación, a partir de estas leyes es que surgió la necesidad de expedir leyes que regulen de manera específica el patrimonio nacional que desde esos tiempos ya venía conformándose.

Con tal motivo, el 18 de diciembre de 1902 se expidió la Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales. Aunado a lo anterior, en la Constitución de 1917, en su artículo 27, se declaró y estableció la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas que estuvieran comprendidas dentro del territorio nacional. Dicha ley de 1902, representó el antecedente de la Ley General de Bienes Nacionales de 1944; esta ley fue abrogada por la expedida en diciembre de 1968, siendo esta a su vez abrogada por la actual ley expedida el 23 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, en la que se establecen los principios básicos de control, administración, aprovechamiento y vigilancia del patrimonio inmobiliario Federal.

La exposición de motivos que justifica la presente ley, en su parte conducente indica lo siguiente: "El Gobierno de la República para cumplir con las responsabilidades constitucionales a su cargo, debe desarrollar funciones, prestar servicios y producir bienes que demanda la colectividad, para lo cual requiere entre otros elementos, de la disponibilidad de tierra e inmuebles que le permitan efectuar con eficiencia las actividades inherentes a las funciones que tiene encomendadas".

"El Constituyente de 1917, reafirmó los derechos de propiedad originaria que sobre las tierras ejerce la Nación dentro de los límites del Territorio Nacional, lo que se traduce en la facultad que tiene el Estado para transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada y el derecho de imponer a la misma las modalidades que dicte el interés público, configurándose así la función social de la misma".

"Si la propiedad privada debe cumplir una función social cuando el interés de la colectividad así lo determina, con mayor razón la propiedad inmueble que controla el Estado a través de sus instituciones. Esta propiedad debe ser adquirida y aprovechada con un criterio consubstancial de servicio público e interés general, para cuyo efecto la estructura patrimonial inmueble de la Nación, debe sustentarse en normas jurídicas que subordinen y sometan su aprovechamiento a satisfacer los fines públicos que tiene a su cargo para desarrollar económica, social y culturalmente a la sociedad que representa".

"Atento a lo anterior, nuestros legisladores de 1941 y de 1968, en concordancia con los artículos 27 y 132 constitucionales, estimaron conveniente la expedición de una ley general que definiera, clasificara, regulara y normara los aspectos comunes, genéricos y de defensa de los bienes de la Nación, y leyes especiales que

contemplaran aspectos específicos, afines a cada materia. Por ello, la Ley General de Bienes Nacionales constituye la ley fundamental de aplicación a todo el universo de bienes que integran el acervo patrimonial de la Nación y, las leyes especiales correlativas desarrollan con apego a ésta y a los principios constitucionales todas aquellas situaciones que les son comunes, tuteladoras y de normatividad".

"La historia jurídico - administrativa de los bienes que forman el patrimonio de la Nación, es rica en antecedentes y experiencias, producto de la evolución natural de nuestras instituciones y leyes, las que han estado estrechamente vinculadas y han sido producto del dinamismo que deben tener las dependencias y organismos públicos que buscan perfeccionar su funcionamiento para cumplir plena y cabalmente con sus atribuciones".

"A principios del siglo, se empezó a diferenciar el régimen jurídico aplicable a la propiedad pública del que regula a la propiedad privada; en 1917, se imprimió a la estructura normativa de la propiedad un sentido preponderantemente social".⁴³

⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 24 de noviembre de 1981. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

Es importante considerar que la evolución socioeconómica del país, hace necesaria una revisión y actualización de las normas jurídicas y procedimientos que enmarcan la Administración Pública Federal, y Ley General de Bienes Nacionales no ha sido la excepción, por lo que se procederá a señalar las reformas que ha sufrido dicho ordenamiento.

Mediante las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 1984, 21 de enero de 1985, 25 de mayo de 1987, 7 de enero de 1988, 3 de enero de 1992 y 29 de julio de 1994, se han dado a conocer las reformas a diversos artículos de la ley en estudio,

Todas y cada una de las reformas aplicadas a nuestra ley han sido con el objetivo de simplificar trámites y procedimientos administrativos a fin de facilitar en las gestiones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizan para adquirir o disponer de su patrimonio inmobiliario, para el cumplimiento de los objetivos que considera la Ley.

La primera reforma planteada a la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, adicionó los artículos

3°, fracción VIII, 9°, 24, 34, 59, 63, 64, 66, 8°, 93, 96, 81, 93, 96 y 99 de la Ley General de Bienes Nacionales.⁴⁴

La adición propuesta al artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales tuvo por objeto establecer como bienes del dominio privado de la federación, aquellos inmuebles que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo de fraccionamientos urbanos o la regulación de la tenencia de la tierra, la reforma al artículo 34 es consecuentemente con estos propósitos. El objetivo de dicha reforma fue que el manejo de los bienes del dominio privado de la federación, fuera más ágil y oportuno, para atender así las necesidades de vivienda, equipamiento y servicios de la población.

Asimismo el artículo 9° y 64 se modificaron en función de que las enajenaciones de los bienes inmuebles que integran el patrimonio de las dependencias deberán sujetarse a las reglas generales que estableciera la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La adición hecha al artículo 66 del citado ordenamiento, fue en el sentido de que el Gobierno Federal

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 29 de noviembre de 1983. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

Podría enajenar inmuebles de su propiedad a las personas físicas y morales que pretendan llevar a cabo proyectos habitacionales de interés social. Al artículo 63 se le adiciona reglamentar las normas y procedimientos a los que se deben de sujetar la valuación y justipreciación de bienes. Y los artículos 81, 96 y 99 se modificaron en el sentido de adecuar las cantidades en moneda nacional.

Las reformas publicas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985, se dan en virtud del Plan Nacional de Desarrollo, bajo criterios de modernización de la función pública y simplificación de trámites y procedimientos administrativos. Por lo que la reforma se orientó en adicionar los artículo 72, 73, 74 y 85 de la Ley General de Bienes Nacionales, en lo que se refiere a los procedimientos de protocolización de las operaciones inmobiliarias.

La exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo dispuso lo siguiente: "La ley vigente dispone que los actos jurídicos en los que participan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estén sujetos al cumplimiento de los mismos requisitos; sin embargo, es importante hacer notar una distinción básica. La Administración Pública Paraestatal requiere por su propia naturaleza jurídica de mecanismos ágiles para el manejo de su patrimonio inmobiliario por razones de

técnico, financiero y funcional, diferentes de los que corresponden a las necesidades de las dependencia cuyas actividades requieren de la tutela propia de los bienes del dominio privado y público de la Federación.”⁴⁵

En resumen la reforma consiste en que las operaciones inmobiliaria que celebren las entidades paraestatales serán ante los Notarios Públicos que las propias entidades elijan, por lo que con el objeto de evitar prácticas centralizadoras, las entidades deberán seleccionar a Notarios de la localidad o Estado donde se ubiquen los bienes. Asimismo la Secretaría encargada de determinar y conducir la política inmobiliaria federal, nombrará a los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, quienes llevaran un protocolo especial sujeto a autorización y revisiones periódicas. Se incluye el supuesto en el cual no se requerirá la intervención notarial para el caso de las donaciones de inmuebles que realicen Entidades Federativas o los Municipios y que reciban las Entidades Paraestatales las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal para la prestación de servicios públicos a su cargo; por último se adiciona la obligación de los notarios en general y no solo de los

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 5 de Noviembre de 1984. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

notarios del Patrimonio Nacional, que realicen actuaciones en las que intervengan las dependencias del Gobierno Federal para hacer las inscripciones necesarias en los Registros Públicos de la Propiedad procedentes.

Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de mayo de 1987, estuvieron encaminadas a adaptar el texto de la Ley General de Bienes Nacionales a las reformas verificadas al artículo 115 de nuestra Carta Magna, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983, en el nuevo texto del citado artículo fueron fijados los servicios públicos a cargo de los municipios, la libre administración de su hacienda y se definieron como propios los ingresos que obtengan por los rendimientos de sus bienes y los que acuerden las legislaturas locales, disponiendo que los municipios perciban los ingresos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente de las participaciones federales y los ingresos que provienen de la prestación de servicios públicos para lograr su autosuficiencia financiera. Para tal efecto, dejan de tener carácter de bienes de dominio público, aquellos inmuebles que los organismos descentralizados de carácter Federal, utilicen para oficinas administrativas o en general, en propósitos distintos a los de su objeto, lo que da por resultado que los citados inmuebles queden sujetos al pago de contribuciones municipales. Finalmente se adicionaron

algunos artículos para el efecto de evitar prácticas irregulares relacionadas con las concesiones y los permisos.⁴⁶

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de enero de 1988, fueron publicadas las reformas a los artículos 79 y 82 de la Ley General de Bienes Nacionales, a fin de acoplar su contenido al nuevo marco jurídico aplicable a las entidades paraestatales, a fin de otorgar a los órganos de gobierno de las mismas, la facultad de dictar sus propias normas y bases generales que regulen los actos de transmisión de dominio, destino y baja de bienes muebles que lleven a cabo, tratándose de bienes muebles que estén a su servicio o formen parte de sus activos fijos.⁴⁷

En el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1992, se publicó en decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, la reforma se encaminó a limitar el plazo máximo de duración de las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de inmuebles de dominio público, conservándose la posibilidad de prórroga que ya

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 7 de abril de 1987. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

⁴⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 27 de Octubre de 1987. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

considera el texto legal, hasta por los plazos a los equivalentes a los señalados. Se incluye como causal de revocación, no usar en forma adecuada el bien objeto de la concesión. Asimismo se delimita la zona federal marítimo terrestre en las riveras de los ríos, estableciendo una extensión fija de cien metros río arriba, contados desde la desembocadura de éstos en el mar, a fin de establecer claramente las reglas para dicha delimitación. Se propuso que los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial siga constituyendo zona federal marítimo terrestre y se preciso que la delimitación de la zona federal serian en todos los depósitos naturales de agua marina, que se comuniquen directa o indirectamente con el mar.⁴⁸

Las reformas a la Ley General de Bienes Nacionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de julio de 1994, versa en la adición de la fracción XIII del artículo 2° de la ley en comento, atendiendo a la importancia científica de los aerolitos o meteoritos, que son trozos de materia o fragmentos que quedaron a la deriva desde la formación del sistema solar, por lo que su edad se puede remontar a miles de millones de años. Ante la falta de normatividad para proteger de la destrucción, deterioro, enajenación o el comercio clandestino de los

⁴⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 9 de Diciembre de 1991. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

objetos atraídos por la gravedad terrestre, conocidos como meteoritas, aerolitos o meteoritos, se puede dar, y de hecho se da por la pérdida progresiva de éste auténtico y valioso patrimonio nacional.⁴⁹

Por lo que pasan a ser bienes del dominio publico, las meteoritas o aerolitas 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.

Derivado de lo anterior se puede observar que las reformas realizadas a la Ley General de Bienes Nacionales, han obedecido a una adaptación o enmienda, conforme las necesidades que en su evolución ha tenido la Administración Pública Federal ó a las reformas verificadas a otras leyes federales, o en su caso se ha tratado de adaptar la ley al marco jurídico actual. No obstante a las reformas y adiciones aludidas consideramos que la ley en comento, adolece de técnica legislativa y desorden en la temática, así por nombrar un ejemplo sería interesante que se promulgara una ley que regulara no solamente los bienes muebles e inmuebles de la federación, es decir haciendo un enfoque solo a los bienes que arrojan un valor

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Documentación y Análisis, Ley General de Bienes Nacionales, Exposición de Motivos 17 de mayo de 1994. Iniciativa del Ejecutivo. CD Compila IV.

pecuniario, sino también regular los bienes de carácter no pecuniario que le pertenecen también a la Federación, como los derechos de autor, por citar un ejemplo. Asimismo en nuestra consideración también dicha ley debería de regular los bienes inmuebles que están encuadrados como patrimonio cultural de la nación, y no solamente como lo hace la ley actual darle injerencia sobre dichos bienes al Instituto Nacional de Bellas Artes, ya que todos ellos tiene como común denominador que son Patrimonio Nacional.

Del estudio de la Ley General de Bienes Nacionales se puede apreciar un cierto desorden en cuanto a sus disposiciones y al decir del maestro Acosta Romero, dicha ley tiene poca sistemática jurídica, ello debido a que no existe orden en cuanto a tratar en forma precisa cada tipo de bien que integran el patrimonio de la Federación y no agrupa de una forma metódica las normas de carácter general, haciendo de su contenido un conjunto de artículos dispersos sin una determinada logística. Sin dejar de considerar que en su artículo 8° y subsecuentes da atribuciones a lo que era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que desde luego ya no existe como tal, puesto que ahora la Secretaría encargada del patrimonio nacional es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En esta legislación se determinan las reglas y procedimientos para la elaboración de catálogos e inventarios de los bienes de la nación.

Esto definitivamente tiene un carácter trascendental, en virtud, de que aquellas ideas de glosa, de inventario, de contabilidad y de inspección, ahora se concretizan en una coordinación intersecretarial que regula el artículo 93 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, para efectos de establecer una ubicación correcta de estas facultades citaremos el artículo 94 de la Ley General de Bienes Nacionales el cual dice así:

“Artículo 94. - Las dependencias y las entidades de la administración pública federal y las demás instituciones públicas y privadas que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado bienes y recursos propiedad de la Nación tendrán a su cargo la elaboración y actualización de los catálogos e inventarios de dichos bienes. También estarán obligadas a proporcionar los datos y los informes que les soliciten las Secretarías que se mencionan en el artículo anterior”.

“El Sistema Nacional de información inmobiliaria será coordinado por la Secretaría de Desarrollo, y tendrá por objeto la integración de los datos de identificación física, y antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles federales que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las demás instituciones públicas y privadas”.⁵⁰

En el artículo 95 se le dan facultades de vigilancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respecto de la información que las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las instituciones públicas y privadas deben proporcionar respecto de los bienes inmuebles que tengan bajo su tutela, cuando esta secretaría no existe como tal. Sin dejar de observar que dicha facultad le corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, de conformidad con el artículo 8° del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, unidad administrativa que depende directamente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo.

⁵⁰ “Ley General de Bienes Nacionales”. Op. Cit. Pág.32.

De lo anteriormente expuesto se desprende la necesidad de adecuar la actual Ley General de Bienes Nacionales, a la realidad que impera en la Administración Pública Federal, determinando claramente las facultades que le corresponden a cada dependencia.

3.2.4. REGLAMENTO DE LA COMISIÓN DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES.

El reglamento en estudio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1999 y tiene como objetivo establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CAVIN), en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para el ejercicio que le confiere la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes, reglamentos jurídicos de carácter federal, en materia de avalúos y de administración de inmuebles federales de la competencia de la propia secretaria.⁵¹

Esta Comisión para el ejercicio de sus atribuciones en materia de patrimonio inmobiliario de la federación, cuenta con una unidad administrativa denominada Dirección

⁵¹ Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Agenda de la Administración Pública Federal 2001, Editorial Ediciones Fiscales Isef, edición 2001. pág 1.

General del Patrimonio Inmobiliario Federal, dirección que se encarga en general de poseer, vigilar, conservar o administrar, así como evaluar el aprovechamiento y estado de conservación de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de los encomendados expresamente por ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal.

De igual forma la Comisión, por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, llevará el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal.

3.2.5. REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.

Otra de las circunstancias relevantes que motivan el control de todo lo que es la posibilidad de inventariar los bienes propiedad de la Nación, serían las normas que marca el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1999, ordenamiento que abroga al Reglamento del registro Público de la Propiedad Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1978.

Ahora bien, para tener una idea generalizada de lo que es en sí el Reglamento del Registro Público de la Propiedad

Federal, quisiéramos citar el contenido del artículo 1, 2 y 3 de el propio reglamento, el cual dice lo siguiente:

“Artículo 1. - La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene a su cargo la función registral y la coordinación del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria prevista en los capítulos VII y VIII, respectivamente de la ley general de bienes Nacionales”.

“Artículo 2. - La función registral la ejerce el Registro Público de la Propiedad Federal, de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, de la Comisión de Avalúos de Bienes nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Registro Público de la Propiedad Federal estará a cargo de un Director del Registro Público y Catastro de la propiedad Federal designado por el presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, quien será suplido en los términos del artículo 34 del Reglamento Interior de la propia Secretaría”.

“Artículo 3. – En el Registro Público de la propiedad se inscribirán los títulos y documentos en que se consignen cualquiera de los actos o contratos a que se refiere el Capítulo VII de la Ley General de Bienes Nacionales, asimismo deberán de inscribirse las declaratorias de provisiones, uso, reservas o destinos sobre áreas o predios de propiedad federal, establecidos en los programas de desarrollo urbanos respectivos, los decretos o acuerdos de destino, las concesiones, los permisos y las autorizaciones que se relacionen con los bienes inmuebles de propiedad federal; los certificados de derecho de uso, y los demás actos que por su naturaleza deban de inscribirse”.⁵²

El registro de los bienes inmuebles de la Federación y de los actos y contratos a que se refiere el artículo 3° del reglamento opera mediante el sistema registral denominado Folio Real, para el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, el folio real es una carpeta que consta de una carátula y tres partes, destinadas a inscribir o inmatricular cada uno de los bienes inmuebles, las

⁵² “Reglamento del Registro Público de Propiedad Federal” Agenda de la Administración Pública Federa, Ediciones Fiscales Isef, Edición 2001, México. Pág. 1.

operaciones sobre los muebles y las personas morales. Por medio de este sistema se puede dar una información rápida y completa del estado jurídico en que se encuentra un bien.⁵³

Para optimizar la actualización y la integración del Registro Público de la Propiedad Federal, se integra una figura denominada responsables inmobiliarios, designados por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado Inmuebles Federales.

3.2.6. DECRETOS Y CIRCULARES.

En lo que sería la jerarquización y la forma a través de la cual se lleva a cabo la administración pública, encontramos como el acto administrativo, puede ser manifestado a través de un decreto o bien de una circular.

En muchas de las ocasiones, por un simple decreto se transfiere el uso, la administración o incluso hasta a veces el dominio, de los bienes propiedad Federal; sin duda, esta es otra de las circunstancias, que definitivamente son bastante criticables, en virtud de que es tan importante y

⁵³ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, "El Registro Público de la Propiedad" Sexta Edición, México 1997, Editorial Porrúa, pág. 70.

tan trascendental la idea del patrimonio del Estado, que definitivamente, se ha de requerir más que un decreto, o una circular, el hecho de llevar a cabo un procedimiento a través del cual, los diversos registros en la tenencia y administración de los bienes quede debidamente catalogados.

Definitivamente, los controles que se tiene, no son los correctos, la importancia de manejar la propiedad inmueble federal a través de un decreto o de una circular, simple y sencillamente no pueden tener validez legal, ya que desde el punto de vista constitucional, el patrimonio estatal, debe por fuerza regirse bajo el principio de legalidad, y la Ley Orgánica, la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, que fijan las formas a través de las cuales, se han de transmitir la administración, bajo los principios de control que dichas legislaciones establecen, y si en un momento determinado, no se cumplen y con un simple decreto se transfiere un edificio de una secretaria a otra, ello definitivamente no llena la posibilidad del principio de legalidad, y por lo tanto, debe de estar nulificada esta circunstancia.

Al final de este capítulo, podemos concluir que el patrimonio inmueble de la federación esta bajo el control de diversas leyes, reglamentos y circulares; y que en

general dicho control bajo el marco jurídico que se expuso no responde a las necesidades, ni a la importancia que debe tener el patrimonio de la federación, toda vez que nos encontramos ante una Ley General de Bienes Nacionales obsoleta e incompatible con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y del Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal.

Por otra parte es importante destacar que el control y vigilancia del patrimonio de la federación esta a cargo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, situación que en cierta manera es contraria a la jerarquía administrativa que debe imperar en la materia que nos ocupa, ya que resulta contradictorio que la Secretaría del ramo, delegue las facultades encomendadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a un organismo que tiene poca relación o cercanía con la propia Administración Pública y cuyo objetivo central es la emisión de dictámenes y justipreciaciones de rentas, respecto de los bienes inmuebles de la federación, cuando estos formen parte de los actos jurídicos del tráfico inmobiliario que la Federación celebre en términos de ley.

Situación que desde luego aleja del poder central el control y la vigilancia que debe prevalecer en material de patrimonio de la federación.

No obstante que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con los órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, es determinante que la materia patrimonial del estado por su propia trascendencia, no debe obedecer a lo dispuesto en este artículo.

Por lo que se concluye que por la trascendencia de la materia patrimonial y por corresponder originalmente al titular de la Secretaría de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia y para la mejor organización de su trabajo delegar el control y vigilancia del patrimonio nacional, en una la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, dependiente de la propia Secretaría ó de la Oficialía Mayor en términos de lo dispuesto por los artículo 14 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO IV.

REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.

A fin de desarrollar nuestro tema, queremos entrar con mayor profundidad a tratar el Registro Público de la Propiedad Federal, para ello hemos abierto el presente capítulo.

4.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD.

Desde un punto de vista generalizado, el contenido y fin del derecho registral, está identificado con la necesidad del ejercicio de un cierto control inmobiliario.

Así, tenemos como en el contenido generalizado del derecho registral, podemos encontrar que el hecho de que se lleve a cabo un cierto registro, tiene entre otras finalidades el que produzca efectos contra terceros esto es, que en base a la publicidad y a la naturaleza misma del

registro, se haga pública la tenencia o administración de un bien inmueble propiedad de la Federación.

Así el derecho registral, tiene como finalidad reconocer la tenencia o la propiedad inmueble mediante su inscripción y expedir las constancias que ahí lo acrediten expedidas por el propio registro.

Ahora bien, para poder justificar lo dicho citaremos las palabras del autor Luis Carral y de Teresa, quien sobre el particular nos dice lo siguiente. "La finalidad del derecho registral es robustecer la seguridad jurídica en el tráfico de inmuebles. Esa finalidad la logra el derecho registral mediante la atribución de efectos a los asientos del registro, referentes a la constitución transmisión, modificación, extinción de los derechos reales sobre inmuebles".

"Los efectos que se atribuyen a la registración son más o menos contundentes según el sistema que se adopte por la legislación. Sin embargo, podría decirse que todas las legislaciones tienen como denominador común un efecto de hecho que consiste en informar a toda persona que quiera consultarlo, poniendo a su disposición los libros con

los asientos respectivos, por eso se llama Registro Público”.⁵⁴

Una de las circunstancias directas de lo que afirma el autor citado, es la necesidad de publicidad, de tal naturaleza que los efectos de ese régimen registral estarán básicamente relacionados con la necesidad no solo de guardar una cierta clasificación y catálogo, sino que el mismo, pueda ser utilizado o bien pueda consultarse por parte de las personas que así lo requieran.

Ahora bien, el autor Rafael Martínez Morales, cuando nos habla de este registro, nos menciona algunas características, que este tiene, y señala su naturaleza jurídica, dicho autor dice lo siguiente: “En el Registro Público de la Propiedad Federal, al que tendrá acceso toda persona interesada, debe ser inscrito cualquier acto en que este involucrado un bien inmueble perteneciente a la Federación. Ejemplos de actos que han de inscribirse son los siguientes: Los títulos por lo que se adquiere o extingue el dominio del Estado respecto de bienes inmuebles, los contratos de arrendamiento con duración de cinco años o más, las sentencias judiciales relacionadas con este tipo de bienes, las informaciones ad perpetuam, los decretos de destino, los laudos arbitrales, las

⁵⁴ Carral y de Teresa, Luis: “Derecho Notarial y Derecho Registral”; México, Editorial Porrúa, S.A. 20° edición 1993, pág. 219.

declaratorias de nacionalización de bienes, etcétera; es de mencionar que está contemplada la cancelación del registro.”⁵⁵

Como consecuencia directa del régimen patrimonial de los bienes del Estado, y como una posibilidad de control de dichos bienes, encontramos que el registro, va a seguir los mismos principios que cualquier otro registro público, esto es, la necesidad de establecer un catálogo, informativo en principio, luego, el hecho de inscribir los diversos actos jurídicos que se celebren respecto de los bienes que han de registrarse, y la oportunidad de que cualquier persona interesada, pueda tener acceso a la publicidad establecida en dicho registro.

4.2. DEFINICION DE REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.

Ya en el contexto del inciso 3.2.5 del Capítulo anterior, y en el inciso precedente, dejamos anotaciones básicas de lo que el registro es, y el régimen jurídico al cual está sometido incluso, habíamos citado el artículo 2° y 3° del propio Reglamento del Registro Público de la Propiedad, de tal naturaleza, es pertinente opinar que el Registro Público de la Propiedad va a tener una función específica respecto de lo que es la publicidad de los bienes

⁵⁵ Martínez Morales, Rafael: “Derecho Administrativo”; México, Editorial Harla, 9° Edición 1991, pág. 59.

que de alguna manera, deban de registrarse en esta institución. Ahora bien, desde un punto de vista general, los principios de inscripción, de especialidad, de rogación, de prioridad, y de legalidad, que supeditan la inscripción de los bienes, estarán básicamente dados en el marco jurídico que regula el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

De acuerdo a lo anterior una definición generalizada de lo que es el Registro Público de la Propiedad Federal, podría ser la siguiente: se trata de una institución que forma parte de la administración pública federal, a la cual, se le encarga el registro de lo que serían todos los bienes inmuebles federales, para la elaboración y control de un catálogo e inventario general de dichos bienes, con la posibilidad de hacerlo públicos a cualquier persona interesada en ellos.

4.3. UBICACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Partiendo de un ámbito generalizado, la Administración Pública Federal, de acuerdo con su Ley Orgánica, puede identificarse bajo los rubros siguientes:

1. Administración Pública Centralizada;
2. Administración Pública Paraestatal.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dispone que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

1. Secretarías de Estado,
2. Departamentos Administrativos y
3. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Desde el punto de vista de la Administración Pública Paraestatal, vamos a encontrar las siguientes dependencias:

1. Organismos Descentralizados;
2. Empresas de Participación Estatal;
3. Instituciones Nacionales de Crédito;
4. Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y
5. Fideicomisos Públicos.

Ahora bien, derivado de lo que hemos podido anotar reiteradamente, correspondió a la Secretaría de Desarrollo Social, el contar con un catalogo o inventario general de los

bienes propiedad de la Nación, esto en virtud de absorber las diversas facultades de lo que anteriormente era la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que fue encargada de contener el Registro Público Federal, posteriormente debido a las diversas reformas de las que hemos estado hablando, todas estas facultades pasaron a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esta institución registral básicamente la podemos ubicar en la administración pública centralizada, esto es, que depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que a través de un Organismo Desconcentrado denominado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales que en su organización se conformará con una dirección denominada Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal de la cual dependerá el registro.

El Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal estará a cargo de un Director del Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal designado por el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales quien a su vez es designado por el titular de la Secretaría.

4.4. DISTINCION DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DIFERENCIAS CON OTROS REGISTROS.

El Registro Público de la Propiedad Federal es un organismo encargado de la función registral, en cuanto a bienes inmuebles de la Federación se refiere.

Esta función registral se traduce en la inscripción de los títulos por medio de los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o se extinga el dominio, posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal, así como la inscripción de los actos jurídicos que la Ley General de Bienes Nacionales señala; en consecuencia el objeto del registro será proporcionar el servicio de inscripción y publicidad de los actos jurídicos que sean realizados por la Federación respecto del tráfico inmobiliario y que precisen de ese registro.

En comparación con los registros públicos locales, estos tienen la función registral de inscribir los actos jurídicos sobre inmuebles propiedad de particulares y dar publicidad sobre las cosas y derechos reales, dentro de la jurisdicción territorial que al registro le competa, estarán regulados por la ley o reglamento que el Congreso Local expida. A diferencia del registro federal, que desde luego estará regulado por un ordenamiento de índole Federal.

En el caso del Distrito Federal, dentro de la Dirección del Registro Público de la Propiedad, también está comprendido el Registro Público de Comercio, en éste se inscriben los comerciantes y los hechos relacionados con ellos. Situación que definitivamente no puede darse en el Registro en estudio.

Dentro del ámbito Federal se tiene la obligación de solicitar la inscripción de los actos que se lleven a cabo en relación a las declaraciones de provisiones, de usos, reservas, destinos y demás circunstancias de administración sobre áreas o predios de propiedad Federal; las personas que en ellos intervengan, así como el Notario y los funcionarios autorizados, deberán de cuidar que en un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se celebró el acto, quede debidamente registrado el mismo. Y la falta de dicha inscripción trae como consecuencia una sanción administrativa.

El artículo 3001 del Código Civil Federal, establece lo siguiente: "El registro será público. Los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de los asientos que obren en los folios del Registro Público y de los documentos relacionados con las inscripciones que estén archivadas también tienen la obligación de expedir copias certificadas de las inscripciones o constancias que figuren en los folios

del Registro Público, así como certificaciones de existir o no asientos registrales a los bienes que se señalen.⁵⁶

Conforme a lo anterior, vamos encontrando que existen semejanzas en lo que es en si la función operativa del Registro Público de la Propiedad Federal, frente a la de cualquier otro registro.

En segundo lugar podemos observar que también se establece un folio real, que es una circunstancia que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Distrito Federal también se utiliza, este folio real sustituyó al registro en libros.

En nuestro país existen otros Registros Federales en lo que a inmuebles se refiere, entre los cuales se encuentra el Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Inmueble (CNCRPAM), considerado como un órgano rector para la conservación, restauración y registro del patrimonio artístico. Restaura las obras de los museos del Instituto Nacional de Bellas Artes y de otras dependencias afines. Además lleva a cabo programas de mantenimiento museografía, inventario, embalaje y transporte de obras para instituciones que lo soliciten. Realiza avalúos y dictámenes de estado de conservación de

⁵⁶ Código Civil, México, Editorial Sista, Edición año 2000, pág. 214.

obras artísticas, cuenta con sistemas computarizados de registro del acervo nacional, cuyo objeto es el de optimizar su manejo y control.

El Registro Público de la Propiedad Federal, se encuentra regulado por su reglamento, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 1999, el cual abroga al antiguo reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1978.

4.5. PRINCIPIOS JURIDICOS QUE RIGEN LA FUNCION REGISTRAL.

Para poder concluir este Capítulo vamos a considerar los principios que rigen la función registral, para esto, se hace insuperable citar las palabras del autor Luis Carral y de Teresa, quien sobre el particular nos dice lo siguiente: "Entre los otros podemos hablar de los siguientes principios registrales:

1. De publicidad,
2. De inscripción,
3. De especialidad,
4. De consentimiento,
5. De tracto sucesivo,
6. De rogación,

7. De prioridad,
8. De legalidad y
9. De presunción y exactitud registral.

El principio de publicidad es el principio registral por excelencia pues no se concibe sin él, el Registro Público de la Propiedad. El registro ha de revelar la situación jurídica de los inmuebles; toda persona, sea o no tercero registral o directamente interesado, tiene derecho de que se le muestren los asientos del registro y de obtener constancia relativas a los mismos.

“Por inscripción se entiende todo asiento hecho en el Registro Público, también significa el acto de inscribir;

“Al principio de especialidad se le ha llamado también principio de determinación, porque la publicidad registral exige determinar con precisión el bien objeto de los derechos. Quizá esa sea una designación más correcta del que se una como la especialidad;

“El principio de consentimiento consiste en que para que el registro se realice, debe basarse la inscripción en el consentimiento de la parte perjudicada en su derecho, es decir, debe basarse en un acuerdo de voluntades entre el transferente y el adquirente.

“El principio de tracto sucesivo, es un principio de sucesión, de ordenación. Es un derivado del principio de consentimiento, por el que el titular queda inmunizado contra todo cambio no consentido por él.

“El principio de negociación, consiste en que el registrador no puede registrar de oficio, aunque conozca del acto o hecho que validamente haya de dar origen a un cambio de asientos del registro. Se requiere que alguien lo pida, que alguien haga una solicitud; esta necesidad de instancia es lo que se conoce como el principio de rogación.

“El principio de prioridad unicamente puede concebirse, por la posibilidad que se da que existan dos o más títulos contradictorios.

“El principio de legalidad impide que el registro de títulos inválidos o imperfectos, y así constituye a la concordancia del mundo real con el mundo registral. Se llama así porque conforme a él se presume que todo lo registrado ha sido legalmente manifestado, y el medio de lograrlo es someter los títulos a examen, que es lo que llaman calificación registral”.⁵⁷

⁵⁷ Carral y De Teresa, Luis, Ob. Cit. Pág. 246-253.

Para efectos didácticos vamos a comentar estos principios en el Capítulo siguiente.

CAPÍTULO V.

EL PROCEDIMIENTO REGISTRAL FEDERAL.

Estamos en nuestro Quinto y último Capítulo y es conveniente establecer ciertas consideraciones respecto del conjunto del patrimonio estatal, y la forma a través de la cual ha de llevarse a cabo su registro.

A través de un buen registro de la propiedad federal y del buen funcionamiento que se lleve a cabo dentro de los registros, en donde se establezcan posibilidades concretas de control, es la forma en que podrá darse seguridad jurídica al Estado, para el fin y efecto de que los bienes de la Nación puedan ser y constituir un patrimonio vital para el desarrollo de las regiones creando en si una cierta infraestructura a través de la cual, se logren establecer los servicios públicos que el ciudadano necesita, con la conservación de los diversos inmuebles que han de ser utilizados para ello.

El procedimiento registral se encuentra establecido en el Reglamento del Registro Público de la propiedad Inmueble Federal, y podemos entender como tal al conjunto de actos, formas o formalidades a que se va a sujetar dicha función registral.

5.1. EL SISTEMA REGISTRAL APLICABLE.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la facultad de llevar el registro de la Propiedad Federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación atribución que se ejerce a través del Sistema de Información Inmobiliaria.

Se considera que el control y registro de la propiedad inmueble federal es necesario para instrumentar la política de ordenación del territorio nacional, y formular programas para el mejoramiento de su uso, explotación aprovechamiento de los bienes, especialmente para el beneficio social; por lo anterior es necesario contar con un instrumento jurídico idóneo que regule la integración y funcionamiento de los requisitos que debe reunir el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, el cual, estará basado en un sistema que según su forma otorgue la eficacia en la inscripción, y se puedan publicar las

declarativas e instrucciones y constitutivas por medio de las cuales trascienda el derecho registral inmobiliario.

El sistema registral aplicable que utiliza nuestro registro, va a determinar la forma y fondo por medio de el cual, se va fijando y catalogando el inmueble hasta que de alguna manera, se le establezca un folio real, que significa un número que estará determinado individualmente.

Así el folio real, solamente podrá ser contenido por un solo inmueble y por tanto ésta clasificación hace que el sistema sea básicamente individual en relación a cada uno de los inmuebles que se han de registrar.

Por otra parte el folio real superó las limitantes del sistema tradicional de libros, en la practica ha venido a evidenciar la urgente necesidad de mejorar su administración y control, reforzando sustancialmente la capacidad, velocidad y cobertura de los medios electrónicos, para evitar los continuos problemas que representa en la gestión de los folios, su custodia, continua consulta, transcripción incesante de asientos por operadores manuales.

Todos estos factores tienen hondas repercusiones en materia de control, seguridad y publicidad registral, igualmente la permanencia del sistema de folios operados

manualmente, trae aparejado el uso de cuantiosos equipos mecánicos, cuya adquisición y mantenimiento son muy gravosos.

5.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA FUNCIONAL.

En el Registro Público de la Propiedad Federal se inscribirán los títulos y documentos en que se consignen cualquiera de los actos o contratos a que se refiera la propia Ley General de Bienes Nacionales.

También deberán inscribirse las declaratorias provisionales, los usos, reservas, o bien los destinos sobre áreas o predios de propiedad federal, establecidos en los planos de desarrollo urbano.

Los decretos presidenciales expropiatorios, concesiones, permisos y autorizaciones que se relacionen con los bienes inmuebles de propiedad federal, y demás actos que por su naturaleza deban de inscribirse.

Ahora bien tienen, la obligación de solicitar la inscripción de los actos anteriores, las personas que en ellos intervinieron así como el notario o funcionario que hayan autorizado la escritura o documento de que se trate, disponiendo para hacerlo de un plazo de sesenta días

naturales, contados a partir de la fecha de autorización definitiva.

Los decretos expropiatorios de bienes inmuebles a favor del gobierno federal, para destinarlos a la prestación de los servicios públicos a su cargo, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal dentro del mismo término de sesenta días naturales, contados a partir de que entren al régimen administrativo federal.

La inscripción deberá solicitarse, por medio del titular de la dependencia que tramita el expediente expropiatorio.

5.3. ÍNDICES, INVENTARIOS Y CATÁLOGOS.

El orden y la clasificación del folio real, que tendrá como base el número registral, servirá para elaborar el índice de inmuebles, en el que se asentará su denominación si la tuviere, su ubicación, superficie y si forma parte del patrimonio de la Federación, anotando si se trata de inmueble rústico o urbano; todos los cambios sufridos en los inmuebles deberán constar en los índices.

Las transmisiones de propiedad y lo relacionado con gravámenes, limitaciones y modalidades que impongan a la propiedad inmobiliaria federal o la modifiquen o extingan,

se asentará en los Folio Reales correspondientes y darán origen a las anotaciones respectivas en los índices.

Así, el registro de bienes inmuebles de la Federación llevará en sí, como enunciamos en el inciso 5.1, el sistema denominado como Folio Real, el formato del Folio Real utilizado por el registro, será autorizado para tales fines por el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a propuesta del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

El folio real, es definido por el maestro Guillermo Colín Sánchez, como el instrumento destinado a la realización material de la publicidad registral, en relación con todos aquellos actos o contratos que se refieran a una misma finca, bien mueble o persona moral.⁵⁸

A cada inmueble se le dará el folio real que le corresponda para la identificación, ubicación y clasificación en riguroso orden progresivo e inmutable, asentándose en el mismo la fecha, el nombre y firma de quien lo autoriza.

Por otra parte es de gran trascendencia la elaboración del inventario y catálogo de los bienes inmuebles de la

⁵⁸ Colín Sánchez, Guillermo. "Procedimiento Registral de la Propiedad. Editorial Porrúa, S.A. 3° Edición pág. 122.

Nación, con el objeto de identificarlos de una manera plena, así como de dar a conocer sus características, ubicación y vocación de aprovechamiento y disponer en esa materia de un vinculo de información eficiente que apoye la planeación y programación de las acciones del gobierno.

Dentro de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario existe un área denominada Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales, encargada de compilar, revisar y sistematizar los inventarios de inmuebles federales.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, los gobiernos de los estados y municipios, las asociaciones religiosas, así como las personas físicas o morales, que por cualquier motivo posean o administren bienes inmuebles federales, tienen la obligación de formular y mantener actualizado un inventario en el que se precisen todas las características del inmueble. Dentro de esta información se deberá anexar copia certificada del título que acredite la propiedad federal, así como copia del documento que autorice la posesión o administración correspondiente y un croquis o plano, debiendo remitir a las dependencias, entidades y personas antes mencionadas, copias de sus respectivos inventarios al registro; la información ahí descrita se registrará en la Ficha Catastral Federal.

La clasificación y compilación de la información que se capte, le será asignada una clave denominada Registro Federal Inmobiliario.

Para la integración y actualización del Sistema Nacional de Información inmobiliaria, existe la figura del responsable inmobiliario de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de los administradores locales y regionales.

Es importante mencionar que es reducido el número de dependencias y entidades que cumplen con la obligación de realizar y mantener actualizado el inventario y catálogo de los bienes que posean o administren, asimismo muchas dependencias y entidades aún no acatan lo dispuesto en el artículo 5 del reglamento, relativo a que es imperativo designar un responsable inmobiliario a fin de que aporten los documentos e informes que se requieran, para el cumplimiento de las funciones registral y catastral.

5.4. EFECTOS JURIDICOS DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO.

Consideramos que los principales objetivos que persigue el Registro son: inscribir los títulos de propiedad así como los Acuerdos o Decretos Presidenciales relativos a

inmuebles federales, a fin de que quede debidamente garantizado el tráfico jurídico inmobiliario en el que interviene la Federación, proporcionar ampliamente la publicidad registral a los actos jurídicos acerca del dominio, posesión y demás derechos reales que pertenecen al Gobierno Federal sobre bienes inmuebles, custodiar los títulos de propiedad de los inmuebles federales, los acuerdos y decretos presidenciales, y demás documentos relativos a dichos inmuebles, contribuir a la formación y actualización del inventario que cuantifique y califique la existencia inmobiliaria y territorial de la Federación.

En cuanto a los efectos de la inscripción en el Registro, serán únicamente de control y de publicidad de los actos que realiza la Federación respecto de los inmuebles que forman parte de su patrimonio. En cuanto al efecto que producen en contra de terceros, este definitivamente no se puede dar, debido a que la oponibilidad frente a terceros se la dará a los inmuebles de la Federación, la ley o la publicación que del acuerdo o decreto se haga en el Diario Oficial de la Federación y en los casos que no se comprendan en los anteriores la oponibilidad a terceros se la dará la inscripción que del inmueble o acto jurídico de que se trate se haga en el Registro Público de la Propiedad Local; a mayor abundamiento el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, opina que este tipo de registro, refiriéndose al

Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, es solamente un catálogo de bienes y que solo los actos que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio surten efectos y son oponibles a terceros.⁵⁹

Del estudio hecho al Reglamento del Registro objeto del presente trabajo no se desprende disposición alguna que obligue a los registros locales inscribir o anotar en sus asientos los diversos actos jurídicos que los inmuebles propiedad de la Federación son objeto, encuadrados dentro de demarcaciones locales. Considerando trascendente el insertar una regulación en dicho sentido, toda vez que es evidente que inmuebles propiedad de la Federación ubicados dentro de la jurisdicción de algún Estado de la República, no obran inscritos como tal en el Registro Público Local, originando una grave falta de seguridad jurídica tanto para la Federación, como para los particulares que derivado de algún título se constituyan con derechos sobre el inmueble.

5.5. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS JURIDICOS A REGISTRAR.

Los asientos registrales o inscripciones se clasificarán en tres secciones.

⁵⁹ Pérez Fernández del Castillo, Bernardo: "Derecho Registral" México 1997, Editorial Porrúa, S.A. Sexta Edición, Pág.: 66

1. Inscripciones de Propiedad,
2. Gravámenes y limitaciones e
3. Inscripciones Preventivas y Observaciones.

Tenemos como en términos generales el artículo 14 del propio Registro Público de la Propiedad Federal, establece la primera parte del folio real, en donde se registran los siguientes actos:

1. Los títulos por los cuales, se adquiere, tramita, modifica, extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles;

2. Los decretos presidenciales expropiatorios de bienes inmuebles a favor del Gobierno Federal;

3. Los bienes inmuebles nacionalizados;

4. La venta de bienes inmuebles federales, sujeta a condición suspensiva o resolutive, así como el cumplimiento de la condición respectiva;

5. La venta de bienes inmuebles con reserva de dominio;

6. El testimonio de las informaciones ad perpetuum, promovidas por el Ministerio Público Federal, para

acreditar la posesión y el dominio de la Nación sobre bienes inmuebles;

7. Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan algún efecto en los bienes de la Federación;

8. Las sentencias relacionadas con los inmuebles federales que pronuncie la autoridad Federal;

9. Los demás títulos que conforme a la ley deban de ser registrados.

Ahora bien, en la sección de gravámenes y limitaciones se registrarán los siguientes actos:

1) Los títulos por los cuales se grave el dominio o la posesión, o en los que consten los derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal sobre bienes inmuebles;

2) Los decretos presidenciales por los que se incorpore o desincorpore del dominio público de la Federación bienes inmuebles;

3) Los decretos y acuerdos de destino, cambio de destino, o afectación de bienes inmuebles federales;

4) La subrogación del derecho de acreedor por parte del Gobierno Federal, en los embargos y derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;

5) Los contratos de arrendamiento, cuyo plazo sea de cinco años o más, así como el subarriendo o cesión de derechos de arrendamiento;

6) La prenda de frutos pendientes de bienes inmuebles federales y los títulos que deban inscribirse en los términos de los artículos 2857 y 2861 del Código Civil Federal;

7) Las resoluciones de ocupación relacionadas con inmuebles federales que pronuncie la autoridad judicial;

8) Las declaratorias a las que se refiere la fracción I del artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales;

9) Las declaraciones de provisiones, usos, reservas o destinos sobre inmuebles de propiedad federal;

10) Las concesiones, permisos o autorizaciones relativos a bienes inmuebles federales, así como las declaraciones de nulidad, caducidad, rescisión o revocación de los mismos;

11) Las resoluciones judiciales de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos señalados en las fracciones anteriores;

12) Los certificados de derecho de uso que la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal expida para inmuebles en uso por asociaciones religiosas e inmuebles de uso compartido, y

13) Los demás que conforme a la ley deban ser registrados.

En el folio real respectivo, en una tercera sección se anotarán las inscripciones preventivas, las demandas y resoluciones relacionadas con bienes inmuebles federales, así como las actuaciones judiciales que de acuerdo con la ley deban registrarse, las observaciones que resulten procedentes y los demás que conforme a la ley deban registrarse.

Con lo anterior vamos a observar que la posibilidad de la registración de los actos, estará íntimamente relacionada, con lo que es en si la actividad de la administración pública, frente a esa infraestructura administrativa que debe de tener en relación a los bienes inmuebles .

5.6. SUJETOS OBLIGADOS A INSCRIBIR.

Todo el que intervenga como parte en los actos administrativos relacionados con las operaciones y demás actos jurídicos cuyo objeto sea uno o varios inmuebles de la Federación, y que se realicen con el Gobierno Federal, estarán obligados a llevar a cabo su registro.

El artículo 4 de la propia legislación registral establece lo siguiente:

Artículo 4. – Tienen la obligación de solicitar la inscripción de los actos o contratos a que se refiere el artículo anterior las personas que en ellos intervengan, el notario ante quien se formalice la operación respectiva, o bien el servidor público que haya autorizado la escritura o documentos de que se trate, disponiendo para hacerlo de un plazo de sesenta días naturales contados a partir de la fecha de la autorización definitiva.

“Los decretos expropiatorios de bienes inmuebles a favor del Gobierno Federal y, en su caso de los organismos descentralizados para destinarlos a la prestación de los servicios

públicos a su cargo o a las actividades propias de su objeto, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, dentro del mismo término a que se refiere este artículo, contado a partir de que entre en vigor. En este caso, la inscripción deberá solicitarla el titular de la dependencia que haya tramitado el expediente expropiatorio respectivo o el titular del organismo descentralizado que la hubiere solicitado”.

Derivado de lo establecido por la legislación, los sujetos obligados a inscribir el acto jurídico que se lleva a cabo, serán los que intervengan en este, así pues, la propia ley obliga a que todo aquel que de alguna manera deba de estar interviniendo en lo que es el acto jurídico a registrar tiene necesariamente la legitimación general para hacerlo.

Esta legitimación, parte del interés que la persona pueda tener respecto de el acto jurídico que lleva a cabo.

Sobre este concepto de la legitimación, quisiéramos citar al autor Luis Carral y de Teresa, quien sobre el particular dice lo siguiente: “Legitimar, según el diccionario es justificar conforme a las leyes de la verdad y la calidad de una cosa. Lo legitimo es lo que esta conforme a las

leyes; lo que es genuino y verdadero. Es legitimado lo que ha sido completado o beneficiado como una presunción de existencia e integridad, exactitud, que le concede mayor eficacia jurídica. Los instrumentos notariales legitiman los actos y hechos al que se refieren al otorgarles una presunción de existencia que los exonera de la prueba. La legitimación es, en cierto aspecto, un tratado de la prueba; el legitimado no tienen nada que probar, la legitimación directa en el acto ejecutado por el autor, que es el titular de la esfera jurídica en que el acto produce sus efectos; la legitimación indirecta, sucede en el caso en que se ejecuta en nombre propio a través de la titularidad representativa.”⁶⁰

Solo aquel que esta legitimado, puede validamente llevar a cabo el ejercicio de actividades cuyo interés jurídico primordial se identifica con la titularidad de sus derechos en relación al ejercicio de sus acciones.

De tal manera, que en lo que se refiere al registro, éstas circunstancias se dan en una forma identificativa con los diversos lineamientos a través de los cuales, se protege el interés de la Federación en la necesidad de establecer un registro por medio del cual, los bienes inmuebles, queden y puedan ser controlados por la propia Federación.

⁶⁰ Carral y De Teresa Luis. “Derecho Notarial y Derecho Registral” México, Editorial Porrúa, S.A.. Duodécima Edición. Pág. 255 y 256.

5.7. PRESENTACION DE TÍTULOS Y DOCUMENTOS.

El obligado a inscribir en el término que dispone el artículo 4 del reglamento, presenta el título respectivo ante la oficialía de partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, la oficialía entregará al Director del Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal la documentación que ingresó a efecto de que se analice y determine dentro de los cinco días hábiles siguientes, si es inscribible y si reúne los requisitos legales procedentes. Cuando se determine procedente la inscripción la Dirección del Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, la autorizará y surtirá sus efectos desde el día en que el documento haya sido presentado en la Oficialía de Partes.

Claro está, que dicho documento, testimonio o sentencia, debe estar debidamente autenticado, esto es certificado o pasado ante un Fedatario Público y en su momento la Oficialía de Partes, podrá autorizar el trámite, si el documento presentado es inscribible y reúne las formalidades que la ley establece.

En caso contrario se autoriza una inscripción preventiva, anotando las observaciones de fondo y de forma encontradas en el documento; y comunicando de esto al propio promovente de la inscripción.

Cuando se han subsanado las observaciones, entonces se procederá a llevar a cabo su registro en forma definitiva.

En el caso anterior, la inscripción que corresponda surtirá sus efectos desde el día en que el documento ha sido presentado en la oficialía de partes.

Una vez que se practica el registro solicitado, el documento será archivado en el propio registro, con las anotaciones e inscripciones que se practiquen dentro del registro.

Salvo el caso de las fincas nuevas en todo documento inscribible, deberá hacerse referencia a sus antecedentes registrales, para establecer una relación entre el texto del documento y el del folio real respectivo. Inmediatamente después que se haya practicado el asiento, se estampará el sello en el calce del documento que lo originó, en el que se anotará el número ordinal del folio real.

Las inscripciones deberán practicarse dentro de los quince días siguientes hábiles al a presentación del documento correspondiente en la oficialía de partes.

Cuando en un mismo título se haga referencia a varios predios, el registro se hará detallando cada uno de los datos.

Cuando haya diferencias entre los datos que como antecedentes obren en el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal y los del título exhibido para su registro deberá justificar la identidad del predio registrado con el que es objeto del acto contenido con el título que se pretende inscribir.

Para identificar los predios y los derechos que los afectan, se han de anotar los siguientes datos:

1. La naturaleza del inmueble, expresando si es rústico o bien urbano,
2. La situación de dicho inmueble,
3. La situación de los inmuebles urbanos se determinará expresando la población en que se ubiquen, el nombre de la calle y el número exterior, así como anotando los datos que con anterioridad hubieren identificado al inmueble;
4. La superficie del inmueble,
5. La naturaleza del acto que se inscribe, conforme a la denominación que se le de en el título exhibido para su registro,
6. El valor del predio inscribible;
7. Los nombres y apellidos, así como las denominaciones y razones sociales que aparezcan en el título exhibido para su registro.

El registrador deberá de abstenerse de modificar los datos que contenga el título de la inscripción y el Registro de la Propiedad Inmueble Federal se llevará abriendo inmediatamente un folio real por separado de cada predio.

Así tenemos como las posibilidades en cuanto al procedimiento registral se han de seguir con base directamente a la autenticidad que pueda tener el documento registrable.

5.8. CONSULTAS DE FOLIO Y DE CANCELACIONES.

Dado que todas las cuestiones pertenecientes al Gobierno Federal sean predios urbanos, rústicos, rurales, etcétera, estarán inscritos en lo que es el sistema registral, el propio registro tiene mecanismos de consulta.

De hecho, el artículo 57 de la ley reglamentaria del registro dice lo siguiente:

Artículo 57.- El público podrá consultar las inscripciones contenidas en el folio real y los documentos en ella relacionados en el Registro Público de la Propiedad Federal o en los medios informáticos de que se disponga. Los interesados deberán observar las siguientes reglas:

I. Llenar formatos de solicitud de información que para tal efecto se les proporcione;

II. Se consultarán Folios Reales originales, sólo si no hubiera a disposición otros medios de consulta;

III. Los interesados podrán tomar los datos que requieran y

IV. Las consultas solamente podrán realizarse durante los días y en los horarios que para el efecto se establezca.

El Director del registro, expedirá los diversos certificados que soliciten, firmándolos y sellándolos para que los mismos se conviertan en instrumentos públicos.

Para la expedición de los certificados de libertad de gravámenes o en los que conste la existencia o inexistencia de un derecho se practicará una búsqueda que abarque el tiempo requerido analizándose todas las inscripciones, aún las preventivas y las de cancelación que obran en el folio real relativo al inmuebles de que se trate.

Analizando lo anterior se puede observar que cualquier persona interesada en la información que contiene el Registro puede acudir a revisar los Folios Reales de los que se tenga interés y solicitar por escrito la expedición del certificado de libertad de gravámenes de las inscripciones contenidas en el folio.

Asimismo el artículo 57 del Reglamento que quedó transcrito en este inciso, dispone que se podrá consultar la información contenida en el Folio Real, a través de otros medios informáticos de que se disponga, es el caso que dentro de dicho organismo dichos medios informáticos no existen.

Tomando en consideración lo anterior y partiendo de la importancia que los bienes inmuebles pertenecientes a la Federación tienen, es importante proponer la difusión del Inventario Inmueble Federal, a través del aprovechamiento de la información con la que cuenta el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, que pertenece a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, proponiendo el procesamiento en modernos sistemas de información de los datos con que cuenta el inventario catastral y las operaciones registrales para obtener productos y servicios con información confiable y oportuna que deberá ponerse a disposición de quienes los requieran.

Lo anterior se propone en virtud de la visión de que la información debe fluir libremente hacia la sociedad, sin mas limitaciones que las específicamente señaladas en la ley, rechazando contundentemente la visión patrimonialista de disponer de esta información para uso privilegiado de algunas personas o grupos de interés, así como de los servidores públicos con objetivos particulares.

Situación que debe de obedecer al ejercicio responsable y transparente del servicio público y al reconocimiento de que la información reunida, es de interés al público contribuyente, porque a través de sus impuestos es como se obtienen los recursos humanos y materiales que permiten el funcionamiento de las instituciones de gobierno.

Ahora bien por lo que se refiere a las cancelaciones; estas debido a su propia naturaleza, dado que se identifican con la extinción y nulidad, las hemos de tratar en el siguiente inciso.

5.9. EXTINCIÓN, CANCELACIÓN Y NULIDAD.

También, en lo que Derecho Registral se refiere, podemos observar algunos efectos de tipo extintivo, a través de el cual, quedan sin efecto los diversos actos que alguna vez fueron registrados.

De tal naturaleza que el propio artículo 49 de la ley fija las normas siguientes:

“Las inscripciones se extinguen por las causas que señala el artículo 90 de la Ley General de Bienes Nacionales. La cancelación de la inscripción puede ser total o parcial, será total cuando se extinga por completo el inmueble objeto de la inscripción; cuando se extinga por completo el derecho inscrito; cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción; cuando se declare la nulidad de la inscripción o cuando sea vendido judicialmente el inmueble que reporte un gravamen, y que debe pasar al comprador libre de gravamen, salvo estipulación en contrario, y en tal caso la autoridad judicial deberá ordenar la cancelación”.

“La cancelación será parcial cuando se reduzca el inmueble objeto de la inscripción o cuando se reduzca el derecho inscrito”.

Así tenemos que para que proceda la cancelación de las inscripciones que obran en el registro se deberán de tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. El consentimiento de las partes, para la cancelación de un registro, deberá constar en escritura

pública autorizada por notario del patrimonio Inmueble Federal o habilitado para tal efecto;

2. La decisión judicial o administrativa que ordene la cancelación de un registro deberá constar en documento legalizado;

3. La desaparición o destrucción completa del inmueble objeto de la inscripción, de cuya cancelación se trate, se acreditará a través de la información testimonial rendida ante autoridad judicial;

4. La nulidad de título en cuya virtud se haya hecho la inscripción solamente podrá ser declarada por autoridad judicial.

Como consecuencia de lo anterior, las cancelaciones, podrán ser autorizadas, por el propio director, oyendo la opinión misma del registrador, con acuerdo del Director General de Control de Bienes Inmuebles de la Zona Federal.

5.10. SANCIONES.

Los funcionarios que incurran en violaciones al Reglamento del Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, al Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a la Ley General de Bienes Nacionales y

en general los servidores públicos de las entidades y dependencia de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República y demás entes que por cualquier objeto usen, administren o tengan a su cuidado bienes inmuebles de la Federación o en general apliquen recursos económicos federales, les serán aplicadas las disposiciones y sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982.⁶¹

El artículo 47 del ordenamiento legal invocado dispone que todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimientos y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales.

Las sanciones por falta administrativa, conforme al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consistirán en:

⁶¹ Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Público, Agenda de la Administración Pública Federal 2001, Editorial Ediciones Fiscales Isef, Edición 2001. México. Pág.12

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, e
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

5.11. MODERNIZACION DEL SISTEMA REGISTRAL.

A pesar de lo que hasta el momento hemos podido decir, podemos concluir que la eficiente administración registral se traduce en un marco de legalidad y confianza institucional, la fidelidad de los asientos registrales y su oportuna publicación, la seguridad en la información registral resulta insustituible para el buen funcionamiento de la Administración Pública Federal. La certidumbre sobre el contenido de las inscripciones registrales y sobre el Inventario Nacional de Bienes es un factor determinante, tanto en la calidad y volumen de las transacciones inmobiliarias.

Por otro lado un factor determinante para el avance de la institución registral es sin duda la modernización integral de la misma desde su esquema orgánico hasta su funcionamiento conjunto, lo que implica trastocar

aspectos de muy diversa índole que permita poner en marcha el uso de los más adelantados logros cibernéticos, a fin de lograr la prestación y el funcionamiento de un servicio registral eficiente, seguro y dinámico.

Es importante establecer acuerdos entre los registros públicos locales, autoridades judiciales, tributarias, catastrales, de vivienda o urbanización a fin de ampliar la relación jurídica e informática a fin de que entre el Registro Público e la Propiedad Inmueble Federal y las autoridades antes señaladas exista una constante comunicación que permita la optimización de las acciones de gobierno.

Asimismo la adopción de nuevos modelos registrales que permitan los trámites y las consultas registrales desde cualquier región del país. Unificando la información a nivel nacional de los inmuebles con que cuenta la Nación, superando así limitantes que han significado la dispersión normativa y funcional.

Se propone el perfeccionamiento de la legislación y reglamentación registral, ya que en dichos ordenamientos jurídicos no existe sistemática jurídica, como ya se explicó en los capítulos anteriores.

Se considera que la actualización y el perfeccionamiento del Registro Público de la Propiedad

Inmueble Federal, nos conducirá a la modernización de la Administración Pública Federal, de tal manera que respetando su marco orgánico y su autonomía funcional, se satisfaga la publicidad sobre el tráfico de bienes y servicios en todas las entidades federativas y dependencias del país.

Esto nos conduce también a considerar, un sistema registral, en el cual la publicidad de los bienes inmuebles de la Federación este al alcance del público y de los medios de comunicación, a fin de que a través de ellos se ejerza un control social sobre los mismos, evitando así la manipulación de los bienes para darles usos privilegiados a favor de algunas personas o grupos de interés, así como de los servidores públicos con objetivos particulares.

Partiendo de que la información responde a la necesidad del ser humano de expresarse y querer saber lo que los demás han expresado; responde a un requerimiento que en determinado momento se vuelve un derecho fundamental del hombre, pues como tal debemos tener el derecho de expresarnos, de informar y de informarnos, y tal prerrogativa natural deberá estar garantizada por el Estado y ser defendida por la sociedad, en base a esto, vamos a encontrar que otorgarle una mayor difusión y publicidad a la información contenida en los catálogos e índices del

registro, va a satisfacer esta prerrogativa, ello a través de la circulación y su disponibilidad. A fin de convertir en realidad este pequeño aspecto es indispensable el desarrollo de políticas informáticas dentro de nuestra Administración Pública Federal , es decir, la tecnología, las redes y sistemas informáticos existen porque transmiten información, y el mundo actual vive alrededor de esta. La base de esta conclusión es concebir el derecho a la información como una garantía consecuencia de la libertad de expresión, establecida en el artículo 6 de la Constitución, por lo que el derecho a la información, preserva una prerrogativa que la sociedad exige al Estado, al comprometer a éste a garantizar su ejercicio en las diversas facetas que el Estado adquiere.

Podría considerarse que a través de la red computacional Internet se puede tener acceso a lo que son los índices y catálogos de la propiedad inmueble, sin la posibilidad de modificar por ninguna causa dichos registros, sino única y exclusivamente con fines de información.

Claro esta que si se ha de requerir una cierta certificación o alguna documentación especial, pues en ese caso, si sería conveniente que la misma se tratara ya con las peticiones y circunstancias que la propia legislación establece a través de la petición que en promoción debe

hacerse dirigida hacia el Director del Propio Registro para obtener la certificación de inscripción o no inscripción de algún bien considerado dentro del patrimonio federal.

CONCLUSIONES.

1. Dentro de la historia de nuestro país, se puede establecer que las leyes más sobresalientes que empezaron a determinar la importancia del patrimonio de la Federación son la del 25 de junio de 1856 llamada "Ley Lerdo", que desamortizó los bienes inmuebles de las corporaciones religiosas y eclesiásticas, y la del 12 de julio de 1859, denominada Ley de Nacionalización de los bienes del Clero Secular y Regular, que declaró que los bienes que el clero administraba pasaban al dominio de la Nación.

2. La Constitución de 1917, en su artículo 27 establece la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas que estuvieran comprendidas dentro del territorio nacional.

3. Derivado de lo anterior surge la necesidad de regular de forma específica el patrimonio de la Federación y surge la Ley General de Bienes Nacionales de 1944; legislación que fue abrogada por la ley que lleva el mismo nombre y que se expidió el 23 de diciembre de 1968, que a su vez fue abrogada por la actual Ley General de Bienes Nacionales del 22 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

4. La Ley General de Bienes Nacionales en vigor, contiene disposiciones generales relativas a los Bienes de la Federación, la clasificación y los actos jurídicos que sobre estos pueden ser realizados y los sujetos legitimados para ello. No obstante lo anterior se puede determinar que adolece de sistemática jurídica, es decir, no se puede apreciar en la ley un orden metódico de las disposiciones y un agrupamiento lógico de cada una de las figuras que emplea.

5. La figura del Registro Público de la Propiedad Federal, surgió de la necesidad de contar con una institución encargada del control jurídico y registral de los bienes inmuebles de la Federación. Asimismo es un importante apoyo de publicidad y seguridad respecto de los actos jurídicos que la federación realiza con su patrimonio.

6. El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, que actualmente lo rige, dispone la forma en la que ha de ser organizado el registro y plantea los principios básicos para integrar el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales.

7. Es importante también la unificación de la información contenida en el Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal, con la de los Registros Públicos Locales, a fin de que en estos últimos obre la

inscripción concerniente de que sobre ciertos inmuebles localizados dentro de la jurisdicción de un Estado de la Federación, pertenecen al Gobierno Federal.

8. Partiendo de la importancia que los bienes inmuebles pertenecientes a la Federación tienen, se propone la difusión del Inventario Inmueble Federal, a través del aprovechamiento de la información con la que cuenta el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, que pertenece a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, proponiendo el procesamiento en modernos sistemas de información de los datos con que cuenta el inventario catastral y las operaciones registrales para obtener productos y servicios con información confiable y oportuna que deberá ponerse a disposición de quienes los requieran.

9. Definitivamente se requiere una cierta modernización en el sistema registral, la cual estará basado en los que se llama el folio real, pero la publicidad tanto de los índices y de los inventarios del patrimonio nacional son bastante obscuras, por lo que se ha propuesto, que la consulta que pueda llevarse a cabo ante este registro, pueda ser pública y con mayor difusión a través de los sistemas computacionales, utilizando para ello la informática jurídica y otorgar el acceso al inventario Nacional de Bienes

Inmuebles del propio Registro Público de la Propiedad Inmueble Federal.

10. La seguridad jurídica que se va planteando derivado de lo que resulta de la interpretación de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, hace que esa contribución que todos y cada uno de nosotros estamos obligados a ofrecer al Gobierno Federal nos de acceso a un derecho natural para saber no solamente que se está haciendo con dichas contribuciones, sino también cuales son los bienes inmuebles adquiridos con las mismas.

11. La seguridad jurídica de la que estamos hablando, parte de la idea fundamental por medio de la cual la ley nos otorga los diversos derechos que van a fijar la protección a nuestra persona, a nuestros derechos y a nuestro patrimonio, y que también establece que en el momento en que dichos derechos son infraccionados la propia legislación nos otorga una vía jurisdiccional idónea a través de la cual podemos hacer valer dichos derechos.

Así en materia de Patrimonio Nacional, encontramos y observamos que el Registro Público de la Propiedad Federal, juega un papel de una gran importancia para denotar la forma en que la propia Federación ejerce el control sobre los bienes inmuebles que forman parte de su patrimonio y las formalidades que revisten los actos

jurídicos mediante los cuales se van adquiriendo bienes inmuebles destinados a la prestación de los servicios públicos.

Contar con servidores públicos convencidos y comprometidos con el proceso de modernización y simplificación del marco normativo que regulan los procesos de adquisición y servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, administración de patrimonio inmobiliario federal de la Administración Pública Federal, con el propósito de mejorar la calidad y atención a la ciudadanía, a través de procedimientos simplificados, esquemas de trabajo renovados y métodos de gestión modernos que garanticen esa calidad.

Establece un marco jurídico-administrativo dinámico, simplificado y moderno en el Gobierno Federal en la materia de Patrimonio Inmobiliario Federal, a través de la creación y actualización de normas y procedimientos claros y ágiles, promoviendo una correcta aplicación que le permita detectar desviaciones o irregularidades y proponer las medidas preventivas y correctivas, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes; así como lograr el equilibrio entre los sujetos que participan en su aplicación.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel: "Derecho Administrativo Especial"; Editorial Porrúa, Tercera Edición Actualizada, México 1998.
2. Acosta Romero, Miguel: " Teoría General del Derecho Administrativo"; México, Editorial Porrúa, S.A. Décima Primera Edición, México 1993.
3. Bonnecase, Julián: "Tratado Elemental de Derecho Civil"; México, Editorial Harla, Quinta Edición, México 1993.
4. Burgoa, Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano", México, Editorial Porrúa, S.A. Décima Tercera Edición. México 2000.
5. Carral y de Teresa, Luis: "Derecho Notarial y Derecho Registral"; México, Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Edición, México 1993.
6. Colín Sánchez, Guillermo. "Procedimiento Registral de la Propiedad". Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición.
7. Delgadillo Gutiérrez, Humberto y Lucero Espinoza, Manuel: "Elementos del Derecho Administrativo"; Editorial Limusa, S.A. México Edición 1990.
8. Domínguez Martínez, Jorge Alfredo: "Derecho Civil", Editorial Porrúa. México 1996.
9. Fernández del Castillo, Germán: "La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual", Editorial Escuela Libre de Derecho, México 1987.
10. Fraga, Gabino: "Derecho Administrativo"; Editorial Porrúa, S.A., Trigésima Tercera Edición, México 1994.
11. Hernández Becerra, Augusto: "Estado y Territorio", UNAM, Décima Edición, México 1991.
12. Ibarrola, Antonio De: " Cosas y Sucesiones", Editorial Porrúa, S.A., Séptima Edición, México 1991.
13. Madrazo, Jorge: "Comentarios al Artículo 27 Constitucional; dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada" UNAM, México 1994.

14. Martínez Morales, Rafael: "Derecho Administrativo"; Editorial Harla, Novena Edición, México 1991.
15. Montaña, Agustín: "Manual de Administración Municipal", Editorial Trillas, Cuarta Edición México 1990.
16. Moto Salazar, Efraín: "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición, México 1990.
17. Olivera Toro, Jorge: "Manual de Derecho Administrativo"; Edición Porrúa S.A., Octava Edición, México 1992.
18. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo: "El Registro Público de la Propiedad" Sexta Edición, Editorial Porrúa. México 1997
19. Pina Vara, Rafael, de: "Derecho Civil", México, Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Primera Edición México 1995.
20. Reyes Ortuño, Alberto: "Derecho de Patrimonio Nacional"; México, Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, 1999.
21. Rojina Villegas, Rafael: "Derecho Civil Mexicano, Bienes, Derechos Reales y Posesión". Editorial Porrúa, México 1998.
22. Serra Rojas, Andrés: "Derecho Administrativo"; Editorial Porrúa, Décima Sexta Edición, México 1994.
23. Tena Ramírez, Felipe: "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Vigésima Sexta Edición, México 1992.

LEGISLACION

1. Código Civil Federal, México, Editorial Sista, Edición año 2000.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. edición 1999.
3. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, artículo 7º, del 23 de diciembre de 1958.
4. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Compilación

de Leyes. CD.

5. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. Agenda de la Administración Pública Federal 2001. Editorial Ediciones Fiscales Isef, México Edición 2001.
6. Ley General de Bienes Nacionales. Agenda de la Administración Pública Federal 2001. Editorial Ediciones Fiscales Isef, México Edición 2001.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Agenda de la Administración Pública Federal 2001. Editorial Ediciones Fiscales Isef, México Edición 2001.
8. Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Agenda de la Administración Pública Federal 2001, Editorial Ediciones Fiscales Isef, México Edición 2001.
9. Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, México, Agenda de la Administración Pública Federal 2001. Editorial Ediciones Fiscales Isef, México Edición 2001.
10. Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo". Agenda de la Administración Pública Federal 2001. Editorial Ediciones Fiscales Isef, México Edición 2001.

DICCIONARIOS.

1. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones jurídicas, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1995.
2. Nueva Enciclopedia Jurídica. Dirigida por Buenaventura Pellise Prats. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona 1989.