

301809



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL SAN RAFAEL  
"ALMA MATER"

4

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

2001  
CONSIDERACIONES AL MARCO JURIDICO VIGENTE  
DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LAURA DOLORES CRUZ PALAVICINI

REVISOR: LIC. ADAN DARIO CUEVAS HERRERIAS  
REVISOR: LIC. JOSE LUIS MIRANDA Y LINARES

MEXICO, D.F.

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.

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MÉXICO

---

---

PLANTEL SAN RAFAEL

“ALMA MATER”

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CONSIDERACIONES AL MARCO JURÍDICO  
VIGENTE DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

LAURA DOLORES CRUZ PALAVICINI



REVISOR

Lic. Adán Darío Cuevas Herrerías

REVISOR

Lic. José Luis Miranda y Linares

México; D.F.

2001

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL

1.1.	EPOCA PRECORTESIANA	2
1.2.	EPOCA COLONIAL	5
1.3.	LOS BIENES INMUEBLES NACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO	8
1.4.	CRITERIOS JURÍDICOS QUE HAN REGIDO LA PROPIEDAD FEDERAL Y SU EVOLUCIÓN.	
1.4.1.	LEY SOBRE CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES FEDERALES (1902)	13
1.4.2.	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1944)	15
1.4.3.	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1969)	16
1.4.4.	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1982) Y SUS REFORMAS	17

### CAPÍTULO II

#### CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES

2.1.	ANTECEDENTES	27
2.2.	CLASIFICACIÓN SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL	30
2.3.	CLASIFICACIÓN SEGÚN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	37

### **CAPÍTULO III**

#### **MARCO JURÍDICO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL**

<b>3.1. LEGISLACIÓN VIGENTE</b>	
3.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	46
3.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	49
3.1.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	50
3.1.4. OFICIOS CIRCULARES Y LINEAMIENTOS	53
<b>3.2. OPERACIONES INMOBILIARIAS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL</b>	<b>55</b>
3.2.1. PRINCIPALES OPERACIONES	60
3.2.2. DECRETOS Y ACUERDOS	63
3.2.3. CONCESIÓN	69
3.2.4. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL	73
<b>3.3. NOTARIOS PÚBLICOS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL</b>	<b>75</b>
<b>3.4. INMUEBLES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES</b>	<b>82</b>

### **CAPITULO IV**

#### **DIVERGENCIAS EXISTENTES EN EL MARCO REGULATORIO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL**

4.1. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	85
4.2. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA	88
4.3. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	97
4.4. ANÁLISIS AL MARCO REGULATORIO	102
4.5. PROPUESTAS DE ADECUACIONES	105

CONCLUSIONES	112
PROPUESTAS	116
BIBLIOGRAFÍA	121

**Gracias, a mis padres, y a los que  
me quieren, por esta larga espera.**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se realiza con el objeto de dar a conocer el marco conceptual, legal y administrativo de los bienes inmuebles que constituyen el Patrimonio Inmueble Federal, toda vez que éstos constituyen espacios vitales en los que el gobierno federal desarrolla sus funciones de administración y quehacer cotidiano al servicio de la sociedad, en especial para las instituciones públicas que tienen acceso a dichos bienes, para el desarrollo y satisfacción de los requerimientos de su servicio así como de los programas de gobierno, a través de la adquisición, destino y aprovechamiento de los mismos.

Por lo antes mencionado, es necesario realizar un esbozo de la normatividad que rige el uso, aprovechamiento y mantenimiento de los bienes inmuebles por las dependencias públicas encargadas de la administración y buen manejo de los bienes nacionales, así como de aquellas divergencias existentes entre las dependencias encargadas de la administración, control y aprovechamiento de los inmuebles, e indicar cuáles son los requisitos que necesitan cumplir tanto las demás dependencias como los ciudadanos para tener acceso al uso y aprovechamiento de un bien inmueble.

En el primer capítulo, se plasma la evolución histórica que ha tenido el patrimonio inmueble en nuestro país.

En el segundo capítulo, se describe la clasificación de los bienes inmuebles, de conformidad con nuestra legislación vigente.

En el capítulo tercero, se relacionan los principales ordenamientos jurídicos que se han expedido a través del tiempo, así como las circunstancias que han dado lugar a dichos ordenamientos y reglamentado el uso y operación de los bienes inmuebles de propiedad federal así como de aquellas operaciones de que pueden



ser objeto dichos bienes. Por otra parte, se trata la necesidad de tener un adecuado registro y control de la propiedad inmobiliaria federal, tratándose lo correspondiente a los bienes de dominio público que integran el patrimonio de los organismos.

En el capítulo cuarto, se señalan las divergencias existentes en cuanto a la administración, control y aprovechamiento del patrimonio inmueble federal que prevalecen entre las tres principales dependencias de la Administración Pública Federal, encargadas de la mayor parte de estos bienes inmuebles, propiedad de los mexicanos.

## **CAPÍTULO I**

### **SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL**

- 1.1. EPOCA PRECORTESIANA**
- 1.2. EPOCA COLONIAL**
- 1.3. LOS BIENES INMUEBLES NACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO**
- 1.4. CRITERIOS JURÍDICOS QUE HAN REGIDO LA PROPIEDAD FEDERAL Y SU EVOLUCIÓN.**
  - 1.4.1. LEY SOBRE CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES FEDERALES (1902)**
  - 1.4.2. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1944)**
  - 1.4.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1969)**
  - 1.4.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1982) Y SUS REFORMAS**

## CAPÍTULO I

### 1.1. EPOCA PRECORTESIANA

En su peregrinar por tierras inhóspitas, las antiguas comunidades indígenas que habitaron la región central de nuestro país, a la que con el tiempo se denominaría Mesoamérica, se vieron en la necesidad de practicar la guerra, con el fin de sobrevivir o compartir con otras comunidades o tribus ya establecidas los terrenos que les eran favorables para la caza, la agricultura o la pesca. Pueblos enteros se desplazaron de un sitio a otro en busca de condiciones de desarrollo, de áreas con mejores condiciones climáticas, así como de zonas con mejores condiciones de fertilidad en donde la tierra les proporcionara lo necesario para establecerse una temporada o, en su caso, asentarse definitivamente.

A mediados del siglo XIV los mexicas lograron establecerse en un islote de Chapultepec, quedando sometidos a Tezozómoc, señor de Azcapotzalco, quien había iniciado una época de conquista y tiranía con los señoríos asentados en la cuenca del Valle de México.

Ya desde ese momento se podía percibir la ideología que los dirigentes de Tenochtitlán emprenderían en el futuro, puesto que dentro de las arengas que elevó Ixcóatl, al pueblo azteca, prometió que todo aquel que participara en la lucha por la libertad, por la emancipación, sería premiado, de suerte que todo guerrero que se distinguiera por su valentía en esa lucha independentista, si era plebeyo, sería elevado a la categoría de noble, y al noble se le elevaría al rango de Tecuchtli, en cuanto a aquellos que ostentaran éste último cargo, se les distinguía

con otras dignidades y honores tales como, grandes empleos militares y civiles, y se les concedía la facultad de contar con esclavos tributarios y mujeres.

Obtenida la victoria "...para premiarlos mandó el rey que se les repartieran las tierras conquistadas. Señalaron primero a la corona real... a Motecuhzoma, por haber sido quien más se distinguió en la guerra, le tocaron diez suertes en Atzacaputzalco".<sup>1</sup> De esa forma, Itzcóatl cumplió lo prometido al pueblo mexica.

Una vez establecidos los mexicas como una nación poderosa y utilizando el poder de las armas para la conquista de nuevos territorios, se crea una gran organización social, agrupada en clanes de tipo calpulli, siendo la base de la economía mexica el cultivo de la tierra. Dentro de este ramo se distinguieron tres categorías de propiedad: la comunal, la privada y la pública.

En la escala más alta de las clases sociales que predominaron en Tenochtitlán se encontraba el Huey Tlatoani, quien era el rey o gran señor, dominaba en ocasiones a varios reinos dependientes. El Tlatoani, rey de un reino dependiente, tenía funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, recibía tributos, servicios y los productos de las tierras asignadas al rey (Tlatocamilli). Asignaba tierras o tributos a los guerreros notables, así como a templos y barrios (Calpulli), éste debía pertenecer a una casa noble (Teccalli) y por ello también poseía tierras patrimoniales<sup>2</sup>. El Tlatoani gobernaba de por vida, y a su muerte le sucedía un pariente que se hubiese distinguido como guerrero, a elección de una asamblea de notables.

Los nobles (Pilli), eran hijos de los Tlatoani y de los Tecutli, prestaban servicios a sus señores y al rey en puestos militares o civiles. La escala social era móvil; por su conducta, un noble podía ser degradado al rango de plebeyo; en caso contrario, por sus méritos militares un plebeyo podía ascender a la nobleza. Un

---

<sup>1</sup> RIVA PALACIO, Vicente.- MEXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, tomo I, editorial Valle de México, México 1997, p. 300

<sup>2</sup> CARRASCO, Pedro.- LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA, en Cosío Villegas, Daniel, et. al Historia General de México, tomo I, México 1992, p. 193

guerrero distinguido era premiado con tierras y cargos públicos y quedaba exento del pago de tributos, pero no podía usar ciertos plumajes distintivos propios de la nobleza de abotengo<sup>3</sup>

La gente común (Macehuatlin), podían ser renteros de tierras de los nobles (Tlamait), pagaban tributo y prestaban servicio militar y doméstico al señor o al rey. Al cumplir los 52 años de edad quedaban liberados del pago de tributos y de todo servicio y, como "viejos del barrio" (Calpulhuetque) eran consultados por los jefes de barrio para la solución de asuntos de importancia.

Las tierras comunales (divididas en parcelas), pertenecían a los habitantes del barrio (Calpulli), y a cada familia de barrio, de acuerdo a sus necesidades, se le otorgaba una parcela a condición de no venderla, traspasar los derechos, ni dejarla de cultivar por dos años consecutivos. A la muerte del jefe de familia, su lote pasaba en herencia a sus hijos.

De propiedad particular se trataban las tierras que poseía la nobleza (Pillali), éstas las podía haber obtenido el guerrero (Noble) como recompensa a los servicios militares prestados al estado; estos bienes pasaban como herencia de padres a hijos, pero podían ser enajenadas por el rey en cualquier momento. Los guerreros distinguidos poseían tierras en los países que ellos conquistaban, las cuales les eran donadas por el rey de acuerdo a sus méritos en campaña; los habitantes del país conquistado, tenían obligación de trabajar las tierras de su nuevo señor.

Atepetlati o de propiedad pública, eran las tierras pertenecientes al Estado, quien destinaba el tributo o usufructo de las mismas al sostenimiento de los servicios públicos, al suministro de armas para el ejército, así como las que suministraban víveres, eran llamadas Milheinel y Cacolomitli, según los víveres que daban. La administración de esos tributos así como del resto de los demás objetos y

---

<sup>3</sup> IBIDEM. pp. 194, 195

materias, a parte de lo correspondiente al ejercito eran destinados a las necesidades públicas.

## 1.2. EPOCA COLONIAL

Por el derecho de conquista, los españoles se apropiaron de las tierras de los antiguos pobladores del territorio mexicano y basados en la Bula del Papa Alejandro VI, justificaron el dominio de la corona de Castilla y León sobre las islas y tierras situadas cien leguas al medio día y occidente de las Azores, en tal virtud, los monarcas españoles dispusieron de las tierras de Indias como de cosa propia, desconociendo todo derecho de propiedad a los indígenas sobre las mismas.

Así pues, el patrimonio real de España, que se conformaba por el territorio conquistado, empieza a ser repartido o mercedado bajo criterios jurídicos que modificaron el régimen de propiedad y posesión precortesiano.

Esos actos de apropiación o "Mercedes Reales" dan nacimiento a diversos tipos de propiedad, siendo de tipo individual, colectivo e intermedias.

Las tierras se concentraron en su mayoría en los propios españoles y, parte de las tierras se adjudicaron al clero con la finalidad de que cumplieran con su labor de evangelización.

Durante la época colonial, las principales formas de adquirir la propiedad o posesión fueron de tipo individual, colectivo e intermedio, esto es: <sup>4</sup>

La propiedad de tipo individual se clasificaba de la siguiente forma:

---

<sup>4</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO, 5ª. edición, editorial Porrúa, México 1980, pp.164 a la 166

- A. Mercedes.- Se concedieron tierras para el cultivo de alimentos con el objeto de compensar los servicios prestados a la Corona, y dependía de los méritos del solicitante la calidad de la tierra otorgada.
- B. Caballerías.- Era una medida de tierra que se le daba a un soldado de caballería en función del grado militar.
- C. Peonías.- Consistía en una medida que se le daba a un soldado de infantería, en extensión menor al de caballería.
- D. Suertes.- Se otorgaban a los colonos a título particular, que destinaban al sostenimiento de la familia.
- E. Compra – Venta.- A través de la transmisión onerosa, muchas tierras pertenecientes al tesoro real pasó a manos de terceros.
- F. Confirmación.- Los terrenos cedidos en ocasiones no estaban titulados, por lo que para regularizarlos se estableció el procedimiento de Confirmación, a través del cual el Rey confirmaba la posesión de la tierra a favor del propietario para legalizar su situación.
- G. Prescripción.- Figura similar a la prevista en nuestra legislación actual, y consistía en que aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continua, con ánimo de propietario, por un tiempo de acuerdo a la buena o mala fe del poseedor, estaba en condiciones de solicitar la prescripción ante los tribunales de la Corona.

La propiedad de tipo colectivo se clasificaba en la siguiente forma:

- A. Fundo Legal.- Era el término previsto para la fundación de los pueblos.

- B. Ejido y dehesa.- Originalmente el ejido era un solar situado a la salida del pueblo, donde no se labraba ni plantaba y se destinaba al solaz de la comunidad. La dehesa en España se creó con la naturaleza señalada para el ejido; no obstante, en la Nueva España paulatinamente desapareció este término, por la poca importancia que se dio a la propiedad comunal frente a las enormes propiedades individuales.
- C. Propios.- En este caso, las autoridades encargadas de administrar estos terrenos eran los ayuntamientos, quienes los otorgaban en censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que obtenían a los gastos públicos.
- D. Tierras de común repartimiento.- Se conocía también con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran, cesando el derecho si en 3 años consecutivos no había cultivo. No podían enajenarse, ni gravarse.
- E. Montes pastos y aguas.- Por la importancia que se le daba a la ganadería, estos elementos se declararon comunes.

#### Clasificación de instituciones intermedias:

- A. Composición.- Esta figura propició el despojo provocado por los españoles, ya que se convirtieron en propietarios de grandes extensiones territoriales.

Consistía en regularizar lo usurpado, para ser admitido el excedente a moderada composición y, consecuentemente, se extendían nuevos títulos. Para acogerse a este beneficio se requería ser poseedor durante 10 años, acreditándolo mediante testimonial, que de la solicitud no se derivaran



perjuicios para los indios y que se pagara una cantidad moderada, fijada como valor a la tierra.

B. Capitulaciones.- Estas tierras se asignaban a las personas que se comprometían a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierra de uso individual y colectivo.

C. Reducción de Indígenas.- Los pueblos de fundación indígena al principio se denominaron Reducciones. Las reducciones de indios debían constituirse al igual que los pueblos españoles, como casco legal, ejido, propios, etc.

### 1.3. LOS BIENES INMUEBLES NACIONALES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO.

La guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente; fue una guerra en cuyo fondo se agitó, indudablemente, el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional.<sup>5</sup>

El primer Congreso Mexicano, de noviembre de 1813, constituido en Chilpancingo, declara que el Congreso de Anáhuac "ha recobrado el ejercicio de su soberanía usurpada". En octubre de 1814, la Constitución de Apatzingán en su artículo 26 declara: "nadie puede ser privado de su propiedad sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso, tiene derecho a la justa indemnización".

El 23 de marzo de 1821, Agustín de Iturbide dictó la primera disposición relativa sobre colonización interior.

---

<sup>5</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO, 12ª. edición, editorial Porrúa, México 1974, pp. 92 a la 94

Lograda la Independencia, durante los siguientes años la propiedad se dividió en latifundistas, eclesiástica e indígena, presentando dos problemas; el primero, una deficiente distribución de la tierra; y el segundo, una deficiente distribución de los habitantes en el territorio.

Como es sabido, los grandes terratenientes eran los latifundistas españoles así como el clero secular y regular, por lo que en el México Independiente se comprendió que no podía solidificarse la nacionalidad ni la organización del Estado sin consolidar su patrimonio público, para lo cual fue necesario abolir el poder temporal y económico de aquellos.

En la Constitución de 1824, una vez configurado el Estado mexicano y declarado que la soberanía reside en el pueblo, la nación mexicana recupera los derechos que sus pueblos aborígenes habían perdido por la conquista.

La Ley de Colonización, del 18 de agosto de 1824, se considera que es la Primera Ley General que se expidió en materia de colonización, obviamente, después del Decreto del 4 de enero de 1823, al estimar el Gobierno como dos grandes males al latifundismo y a la amortización.

En esta ley se establecía que los terrenos baldíos se repartiesen entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, de preferencia a los mexicanos.

En la Constitución de 1824, se reiteró la convivencia del Clero con el Estado. Con lo que el México Independiente se compromete a respetar la propiedad de los latifundios y del Clero.

El 28 de diciembre de 1836, se celebra el tratado de paz y amistad entre la República Mexicana y su Majestad Católica, en la que se reconoce a la República Mexicana como nación libre, soberana e independiente, así también su Majestad

renuncia a toda pretensión al gobierno, propiedad y derecho territorial de dichos estados.

En el México independiente, en el periodo comprendido entre 1821 a 1856, se emitieron diversas leyes que generaron confusión en la titulación de la propiedad territorial del país.

### LEYES DE REFORMA

Entre las primeras leyes que reivindican la propiedad inmueble al patrimonio nacional destacan la orden del 18 de diciembre de 1821, que avisó que los hospitales de las órdenes religiosas suprimidas se entregarán al ayuntamiento; la orden del 4 de julio de 1822, dispuso la ocupación de los bienes destinados a las misiones de Filipinas, así también las dos ordenes del 5 de mayo de 1823, disponen la venta de los bienes raíces de la inquisición y de otras comunidades extinguidas; la Providencia del 1º de mayo de 1829, ordena la venta de los bienes y fincas de temporalidades y el cobro de créditos a favor de la Hacienda Pública Federal.

Con la recuperación de los bienes del clero, se acapara la atención del Gobierno, por lo que el Cuarto Congreso Constitucional de Zacatecas, por decreto del 16 de junio de 1831, ofreció el premio de una medalla de oro y dos mil pesos al autor del mejor ensayo sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos, dicho premio lo gana José María Luis Mora, con su ensayo denominado "Disertación sobre la Naturaleza y Aplicación de las Rentas y Bienes Eclesiásticos y sobre la Autoridad a que se hayan sujetos", en la que prueba la necesidad de que los bienes de la Iglesia queden bajo resguardo del poder público.

En 1833, Gómez Farías secularizó las misiones de Alta y Baja California, con objeto de incorporarlos al patrimonio de la nación, por lo que creó corporaciones de educación pública, cuyo patrimonio se integraba con bienes y rentas del clero.

El mismo tratamiento a los bienes inmuebles fue dado a los muebles para reintegrarlos al patrimonio nacional, por lo que el 31 de agosto de 1843, se expidió el decreto que prohibió la enajenación de cualquier tipo de alhajas y obras preciosas que existieran en los templos para el servicio del culto, así como ornamentos de las imágenes.

Con la "Ley Lerdo" del 25 de junio de 1856 de desamortización de bienes, que considera en su exposición de motivos que el mayor obstáculo para la prosperidad de la Nación era la falta de movimiento o libre circulación de gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública. También, en esa Ley se establece que los bienes de las corporaciones tanto civiles como religiosas, se adjudiquen a los arrendatarios calculando su valor por la renta estimada con un rédito al 6% anual. Dentro de los efectos de esa ley, tenemos la movilización de la propiedad raíz y la normalización del pago de los impuestos.<sup>6</sup>

## CONSTITUCIÓN DE 1857

Dentro de los puntos medulares de la Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1857, en relación con la propiedad pública y privada y el control de los bienes de propiedad federal, se plasma en los artículos 27, 72 fracciones XXI y XXIV, 123 y 125.

---

<sup>6</sup> MEMORIA DE LA PRIMERA REUNIÓN NACIONAL DE UNIDADES DE CONTROL DE BIENES INMUEBLES DE LOS CENTROS SAHOP. editorial Bodoni, México 1981, pp. 228, 229 y 230

Así, tenemos que el artículo 27 fija el concepto de propiedad como garantía individual, reconociendo y respetando su existencia como derecho natural. Sólo en los casos en que se antepusiera un evidente interés público al particular, el Estado se obligaba a cubrir una indemnización previa y justa para proceder a la expropiación, estableciendo por vez primera la incapacidad de las corporaciones para adquirir bienes raíces.

Por lo que respecta al artículo 72, el Congreso queda facultado para dictar y fijar reglas sobre colonización de terrenos baldíos, o sea, de aquellos que no habiendo salido nunca del dominio originario de la nación, son de su propiedad natural. En la actualidad, a esos terrenos baldíos se les denomina nacionales en cuanto son medidos y deslindados.

El artículo 123 estableció que: "corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes", intervención que se hizo válida después, con la separación de la Iglesia y el Estado, ordenada por el Presidente Juárez, con el decreto de nacionalización de los bienes del clero.

A partir de 1859, se empieza a estructurar el patrimonio inmueble de la nación, toda vez que los bienes incautados a la Iglesia dan un considerable sustento financiero a las instituciones públicas, e inician la condición legal de los bienes inmuebles de la nación para controlarlos y regularlos, por lo que en el artículo 125 se ordenó la federalización de tales bienes.

El 25 de septiembre de 1873, las Leyes de Reforma son adicionadas y elevadas a la categoría suprema de ordenamientos jurídicos constitucionales, e incorporadas ese mismo año a la Constitución de 1857.

En la Constitución Política de 1917, se establece la teoría jurídica de la propiedad inmueble del Estado Mexicano que tiene su base fundamental en el artículo 27

Constitucional, al declarar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es así como nuestra Constitución establece un sólo concepto de propiedad y las diversas modalidades que pueda tener.

El mismo artículo 27 establece las características del derecho de dominio como función socioeconómica dirigida por el Estado, al imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar su conservación.

#### 1.4. CRITERIOS JURÍDICOS QUE HAN REGIDO LA PROPIEDAD FEDERAL Y SU EVOLUCIÓN

##### 1.4.1. LEY SOBRE CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES FEDERALES (1902)

En 1902 se acentuó la necesidad de desincorporar el manejo de los bienes del Estado de las disposiciones del derecho común, a efecto de darles tratamiento de derecho público.

Es así como el 18 de diciembre de 1902 se promulga la Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, misma que en cinco capítulos y 71 artículos, especifica, organiza y estructura lo relativo a la administración y control de los bienes de propiedad nacional.

En esta Ley se confiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la posesión, conservación y administración de los bienes nacionales, así como el conocimiento y resolución de todos los asuntos referentes a contratos y operaciones de que pueden ser objeto dichos bienes.

De la misma manera, establece el régimen de dominio público, y divide los bienes en bienes de dominio público o de uso común y bienes propios de la hacienda federal.

La misma legislación encuadra, dentro de los bienes propios de la hacienda federal, a los bienes destinados a servicios públicos y los equiparados a éstos.

Sin embargo, los bienes destinados a servicios públicos quedaron un tanto desprotegidos, en razón de que ante las omisiones de la ley, se remite a la aplicación supletoria del Código Civil, y no obstante que los declara imprescriptibles e inembargables cuando están prestando un servicio público, pero si ello no fuere así, los particulares podrán apropiarse de esos bienes sin mayores obstáculos.

En esta ley también se determina el procedimiento para enajenar los bienes no útiles para servicios públicos, estableciendo que debería hacerse por regla general en pública subasta y con aprobación expresa del Congreso de la Unión, cuando el valor fuera superior a cien mil pesos, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación las condiciones de la enajenación.

Así también, en la ley se señalaba el fundamento legal para la constitución del Registro Público de la Propiedad Federal, y se precisaba que tenían que inscribir los terrenos, edificios y fincas, debidamente clasificados, además de manifestarse su procedencia, naturaleza, ubicación y otros detalles.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> IBIDEM, pp. 234 y 235

#### 1.4.2. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1944

En la ley expedida con el nombre de Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Agosto de 1944, se enuncia, clasifica y regula el funcionamiento del Patrimonio Inmueble Federal.

Dicha ley contempla tres aspectos fundamentales que son: los límites y organización del ejercicio de la jurisdicción federal, tanto ante las autoridades locales como frente a particulares; explica la competencia de cada uno de los poderes en relación a los elementos del patrimonio; y por lo que le corresponde a la administración pública, determina las reglas para que las autoridades del ramo hacendario adquiera, administre o enajene cuando fueren necesario los bienes de la federación.

La Ley General de Bienes Nacionales de 1944, amplió las bases y lineamientos correspondientes a la administración y control de los inmuebles federales, con relación a las determinadas en la Ley de 1902, sin dejar de tener sus limitaciones propias de la época, entre sus objetivos principales están los siguientes:

- ❖ Establece una organización administrativa del patrimonio inmueble federal, determinando las características de los bienes así como los derechos y obligaciones del Estado y de los particulares en relación a su uso y destino.
- ❖ Establece la preeminencia del servicio público para el aprovechamiento de los bienes de la nación, entendiéndose no sólo el uso directo de los inmuebles por parte de las dependencias y organismos federales, sino de los estatales y municipales, así como de aquellas instituciones de beneficencia que no persigan propósito de lucro.



- ❖ Prohíbe la donación y uso gratuito de los bienes de la federación, a fin de preservar la integridad patrimonial.
- ❖ Determina los casos de aquellos bienes de la federación que no estén afectos a un servicio público y que puedan ser enajenados a título oneroso y las condiciones y procedimientos para lograrlo.
- ❖ Crea el Registro Público de la Propiedad Federal; determina las obligaciones de los usuarios de los bienes públicos, a efecto de cooperar a la formación y al mantenimiento del inventario general de los bienes de la federación.<sup>8</sup>

#### 1.4.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1969

A efecto de actualizar el marco normativo del Patrimonio Nacional, se expidió el 20 de diciembre de 1968 una nueva Ley General de Bienes Nacionales, que abrogó a la de 1944, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969, en esta ley se incluyeron entre otros aspectos los siguientes:

- ❖ La plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes en donde se localizan bienes y recursos naturales, se integran a los bienes de dominio público de la Federación.
- ❖ Se definieron los bienes que, por haber sido construidos o destinados a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, corresponden por mandato constitucional al dominio directo de la federación.
- ❖ Se incluyó el suelo del mar territorial y de las aguas marítimas interiores. Retomando el texto de la Ley de 1902 al considerar dentro de los bienes de

---

<sup>8</sup> IBIDEM, p.201

dominio público, aquellos que de hecho utiliza la Federación para los servicios públicos, a efecto de protegerlos de cualquier perturbación, interés o derecho de particulares que pudieran entorpecer el desempeño de la función pública, así también se incluyeron como bienes de dominio público los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, tanto muebles como inmuebles.

- ❖ Se le dio mayor precisión al procedimiento de rescate, indicando la posibilidad de que el afectado pudiera retirar algunos de estos bienes cuando no fueren útiles al Gobierno Federal.
- ❖ Se estableció que los inmuebles de dominio privado se destinaran preferentemente al servicio de las dependencias del gobierno federal, a los estados y municipios y a las instituciones de servicio social, disponiéndose que aquellos que no fueran adecuados para el servicio, podían ser enajenados bajo determinadas condiciones.
- ❖ Se autorizó cubrir la indemnización correspondiente en los casos de bienes expropiados, entregando bienes similares.
- ❖ Se facultó al Titular del Ramo para designar a los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal.
- ❖ Se incluyó un capítulo referente a sanciones.<sup>9</sup>

#### 1.4.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 1982 Y SUS REFORMAS.

Ante la necesidad del Gobierno Federal de lograr un adecuado y racional aprovechamiento de los recursos disponibles para el cumplimiento de sus objetivos, se consideró necesario expedir la nueva Ley General de Bienes

---

<sup>9</sup> IBIDEM.- pp. 202 y 203

Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, actualmente vigente.

En esta Ley se definieron las bases de un sistema normativo integral para el control, administración, aprovechamiento y vigilancia del acervo inmobiliario federal, buscando que las instituciones públicas contaran con los espacios necesarios para la prestación del servicio a su cargo.

A continuación, se relacionan los principales aspectos consignados en la ley:

- ❖ Se incluyó un capítulo denominado "De las Adquisiciones de Bienes Inmuebles", en el que se establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán elaborar el programa de requerimientos para el ejercicio correspondiente. Asimismo, se prevén los criterios para satisfacer esos requerimientos.
- ❖ En materia de expropiación, se estableció que al formalizarse la adquisición del bien por parte del Gobierno Federal se podrá convenir con el ocupante la forma y términos conforme a los cuales cesarán los efectos del acto que origino la ocupación del inmueble; tratándose de un tercero, se le beneficiará, en su caso, con el pago de una compensación. Respecto a esta figura, el artículo 33 indicó que los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de 2 años a partir de la fecha en que este sea exigible para ejercer su derecho, a efecto de dar certeza jurídica tanto a los particulares como al patrimonio del Estado.
- ❖ Se contempla que las dependencias y entidades sólo podrán arrendar bienes inmuebles para su servicio, cuando no sea posible o conveniente su adquisición, conveniencia que se determinará mediante estudio que lleven a cabo las instituciones interesadas.

- ❖ Se estableció un capítulo denominado "De la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar", cuyo propósito es precisar las modalidades, administración y aprovechamiento a que deberán sujetarse dichos espacios públicos.
- ❖ En el ordenamiento se consigna desincorporar los bienes de dominio público y su enajenación, cuando estos dejen de servir para un fin específico. No obstante, para racionalizar y equilibrar el aprovechamiento de dichos bienes, se condiciona la realización de los actos señalados a una prelación en la que tendrán un derecho preferente para que se les destinen, concesionen o enajenen, las instituciones del Sector Público Federal y Local, las organizaciones privadas que realicen actividades culturales o de beneficio social y los particulares que requieran un inmuebles para satisfacer necesidades habitacionales.
- ❖ El artículo 37, además de señalar las características otorgadas al destino como el acto administrativo por virtud del cual el Gobierno Federal satisface las necesidades inmobiliarias de las instituciones públicas, nos indica los principios administrativos conforme a los cuales deberá procederse en lo sucesivo, al otorgamiento del destino o a la autorización del cambio de uso de un inmueble destinado.
- ❖ Así también, el artículo 39 indica que en caso de que la institución destinataria no utilice el bien federal dentro del plazo indicado en el artículo 38, o se deje de utilizar, o se le cambie el uso sin autorización, la Secretaría podrá requerir la devolución del bien o en su defecto proceder a la ocupación administrativa del mismo para destinarlo a otros fines públicos, sin que el destinatario tenga derecho a compensación alguna por las mejoras efectuadas a los bienes.
- ❖ En concordancia con lo anterior, el artículo 58 señala que aquellos inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarse al servicio público

de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, como se indica en el artículo 57, podrán ser objeto de actos de administración o disposición, observando la prelación que establece la norma.

- ❖ El artículo 67, amplía la disponibilidad de los inmuebles útiles para fines habitacionales, al adicionar a los de propiedad federal los bienes que forman parte del patrimonio de las entidades paraestatales, y reafirma las facilidades que se otorgan a las personas de escasos recursos para la formalización de la adquisición de suelo o vivienda.
- ❖ Dentro de las más importantes aportaciones jurídicas en materia administrativa es la contenida en el artículo 60, en razón de que establece que los inmuebles de dominio público son imprescriptibles.
- ❖ El artículo 73 señala la obligación de que los actos o contratos relacionados con inmuebles, y que celebren las entidades paraestatales entre sí o con el Gobierno Federal, deberán efectuarse ante Notario Público del Patrimonio Inmueble Federal.
- ❖ Así también, se indicaron las normas generales a que se sujetará la designación de los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, así como las responsabilidades que estos tendrán en el cumplimiento de su función.

De algunas de las disposiciones enunciadas en el capítulo correspondiente, se retomarán aquellas que involucren operaciones inmobiliarias.

Dentro de los aspectos más importantes de las reformas y adiciones que ha sufrido la Ley General de Bienes Nacionales tenemos la publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de febrero de 1984, que adicionó lo siguiente:

- ❖ Se incluye dentro de los bienes de dominio privado de la federación aquellos que adquiera la federación o que ingresen por vía de derecho público y cuyo objeto sea la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional, la regularización de la tenencia de la tierra, así como aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de habitación popular.
- ❖ En el último párrafo de los artículos 9º y 59, quedó establecido que las adquisiciones y enajenaciones que realicen las entidades de la Administración Pública Federal quedarán sujetas a lo dispuesto en sus respectivas leyes, decretos o acuerdos de creación.
- ❖ Respecto a los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, el artículo 34 fracción VI, señala que únicamente se consideran como bienes de dominio público de la federación aquellos que estén directamente utilizados para la prestación de sus servicios; así también, el artículo 64 indicaba que se requerirá decreto presidencial para la enajenación de los inmuebles, que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados.
- ❖ En el mismo sentido se señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos de carácter federal, deberán requerir la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para la enajenación de inmuebles diversos a los señalados en el párrafo anterior.
- ❖ Cabe indicar que tanto el decreto presidencial como la autorización correspondiente, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro de los aspectos relevantes de las reformas publicadas el 21 de enero de 1985, en el Diario Oficial de la Federación. se indican las siguientes:

- ❖ La forma y términos en que intervienen los Notarios Públicos del Patrimonio Inmueble Federal, a fin de que la protocolización de los actos que requieran, según la propia ley, sean celebrados ante dichos fedatarios.
- ❖ En cuanto a los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los que intervinieren entidades paraestatales, el artículo 73 estableció que los mismos podrán realizarse ante el notario público de su elección, con residencia en la localidad o estado de ubicación del inmueble.
- ❖ En el artículo 74, se enumeran las operaciones que no requieren la intervención de notario, cabe señalar que se adicionó la fracción IV, que se refiere a las donaciones que efectúen los gobiernos estatales o municipales a favor de las entidades de la Administración Pública Federal, para la prestación de servicios a su cargo.

En cuanto a los aspectos más importantes de las reformas publicadas el 25 de mayo de 1987, en el Diario Oficial de la Federación, cabe destacar:

- ❖ Como primer aspecto, el correspondiente al artículo 8º en el que se enumeran las facultades que en materia inmobiliaria federal corresponde ejercer a la Dependencia competente. En tal virtud, se agregaron funciones a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, encargada de la administración del patrimonio inmueble federal y que consistía en fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento; autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realizaran los organismos descentralizados en relación con los bienes de dominio público, abarcando esta última situación a otros aspectos de la ley en cuestión que también fueron reformados, a efecto de hacerlos congruentes con el contenido de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que otorgó autonomía para que a través de sus órganos de gobierno, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, y sin intervención

de otra dependencia, establecieran las normas y bases para llevar a cabo sus operaciones inmobiliarias, exceptuando de esta disposición a los inmuebles que de conformidad con la Ley General de Bienes Nacionales estuviesen sujetos al dominio público de la federación.

- ❖ Así también, el artículo 34 fracción VI señala que los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados se considera bienes de dominio público de la federación, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados a las actividades específicas que tengan encomendadas, conforme a sus respectivos objetivos, en el entendido de que quedan excluidos de dicho régimen de dominio público aquellos inmuebles que se utilicen para oficinas administrativas, o para propósitos distintos a los de su objeto.
- ❖ El artículo 64 prevé que para la enajenación de los inmuebles de dominio público de los organismos, se requerirá de decreto presidencial que autorice su desincorporación y transmisión, en el entendido de que a este precepto se le suprimió el texto de la formalidad que antes requerían las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos de carácter federal.
- ❖ Respecto a los avalúos que sirven de base para determinar el precio de los inmuebles, motivo de adquisición o enajenación por parte de las entidades paraestatales, el artículo 63 señaló que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o las Sociedades Nacionales de Crédito, serán las encargadas de emitir los dictámenes valuatorios.
- ❖ Se modifica el artículo 37, a fin de establecer que el destino de los inmuebles federales para el servicio de las Dependencias, Entidades Gobiernos Estatales y Municipales, sería formalizado mediante Acuerdo de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ya que con anterioridad a esta reformas, el



destino de los inmuebles se otorgaba mediante decreto del Ejecutivo Federal con refrendo de la entonces SAHOP.

- ❖ Por lo que se refiere al artículo 58, que establece los actos de administración y disposición de que pueden ser objeto los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarse a las instituciones públicas, se le agregó la fracción V, que señala que además de la donación y el arrendamiento dichos inmuebles podrán otorgarse en comodato, a favor de asociaciones o instituciones privadas cuyas actividades sean de interés social y que no persigan fines de lucro.
- ❖ Por otra parte el artículo 74, que indica los casos en que se requiere la intervención de Notario, se le agregaron las fracciones V y VI que dicen:

**Fracción V.-** "Donaciones que efectúe el gobierno federal a favor de las entidades paraestatales; y"

**Fracción VI.-** "Adquisiciones y enajenaciones a título oneroso que realice el gobierno federal con entidades paraestatales."

- ❖ En el artículo 94, se precisó que el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria sería coordinado por la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mismo que 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.

- ❖ Respecto al Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, el artículo 95 estableció la obligación a la otrora Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que en el ámbito de su competencia vigilara que las instituciones mencionadas en el artículo 94, proporcionaran a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la información y datos necesarios para integrar debidamente el citado Sistema.

## **CAPÍTULO II**

### **CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES**

- 2.1. ANTECEDENTES
- 2.2. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL
- 2.3. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

## CAPÍTULO II

### 2.1. ANTECEDENTES

La propiedad, es una institución que nace de la evolución social, ya que el hombre al hacer vida sedentaria, habita y se sirve de un determinado territorio, el cual se delimita cuando otros individuos tratan de consumir los elementos que produce esa tierra. Ese sentimiento de tener acceso exclusivo sobre una fracción de tierra determinada, generó el concepto de propiedad, al cual se le definió como el derecho que tiene una persona o grupo para disponer de una cosa.

Al evolucionar dicho concepto, la propiedad se señala y se marca, se le imponen límites y modalidades, naciendo el concepto de propiedad del Rey, en contraposición a la propiedad privada. A partir de la Revolución Francesa, la propiedad del Rey pasa a ser del pueblo y éste haciendo uso del naciente concepto soberanía, constituye la propiedad pública o del Estado.

México, al surgir a la vida independiente, sustituyó a la Corona Española y se convirtió en dueño absoluto de las tierras y aguas de la antigua Nueva España, con lo que nace el dominio directo sobre la propiedad del territorio mexicano, considerando a éste como el espacio físico donde la Nación tiene vida y expresión.

El pueblo mexicano, en uso de su voluntad y potestad, plasmó el concepto de propiedad en el artículo 27 de la Constitución, mismo que entre otras disposiciones contienen: "Que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas... corresponde a la Nación, el dominio directo de todos los mares territoriales... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible... corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir... energía eléctrica... el aprovechamiento de los combustibles nucleares... la Nación ejerce en una zona Económica Exclusiva situada fuera del mar territorial... los derechos de soberanía..."

El concepto de propiedad originaria, aparece implícito en el primer párrafo del artículo 27 constitucional el cual ha sido desarrollado doctrinalmente por diversos estudiosos del derecho; algunos sostienen que la propiedad privada se asimila al dominio público, como una moderna acepción de la potestad soberana del Estado sobre su territorio; otros, están convencidos de que los bienes particulares se convierten en públicos, por vía de regreso al Estado, quien es su propietario originario; y algunos más consideran que la propiedad originaria está implícita en el concepto constitucional, ya que el territorio es un elemento esencial constitutivo del Estado Mexicano.

El patrimonio, es entendido como los bienes propios adquiridos por cualquier título, refiriéndose no al uso de las palabras PATRIMONIO NACIONAL, que significa el total de los bienes y derechos que conforman a la Nación, siendo el Estado quien ejerce el dominio de los mismos y que le sirven para el cumplimiento de sus atribuciones.

El PATRIMONIO NACIONAL ha estado en constante evolución, su antecedente más importante se ubica en el siglo pasado, con la Ley de Desamortización de los Bienes de Corporaciones Civiles o Religiosas del 25 de junio de 1856, así como con la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero del 12 de julio de 1859.

Así, también tenemos que el Constituyente de Querétaro en la Constitución de 1917, introduce importantes modificaciones relativas al patrimonio nacional, surgiendo una vasta legislación federal en materia de petróleo, minas,

colonización, bosques, aguas, bienes de asociaciones y corporaciones religiosas, etc.

En el año 1941, el legislador integro los conceptos más generales que tuviesen validez, tanto para las normas que el artículo 27 constitucional formula sobre patrimonio nacional, como para las de inferior jerarquía, labor que derivó en la expedición de la primera Ley General de Bienes Nacionales, misma que estableció principios comunes a todo el patrimonio federal, además de regular con detalle la situación de bienes inmuebles destinados por la ley a los servicios públicos y los que forman parte del dominio privado, así como la condición de los bienes muebles.<sup>10</sup>

De conformidad con las normas jurídicas internas e internacionales, el territorio nacional es el conjunto de elementos físicos geográficos del planeta (Tierra) sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y está delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados).<sup>11</sup>

En ese espacio físico, la nación y el individuo, obtienen los medios, recursos y bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 párrafo tercero, dispone que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.

De conformidad con el artículo 48 Constitucional, que se refiere a la integración del territorio nacional, se puede decir que el patrimonio nacional esta comprendido por los bienes que corresponde a la federación, a los estados y al de los municipios.

---

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, 12ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998, Op. Cit. Tomo IV P-Z, p. 2362

<sup>11</sup> Acosta Romero Miguel.- DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª edición, editorial Porrúa, México 1993, pp. 190 y 191

## 2.2. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL CÓDIGO CIVIL.

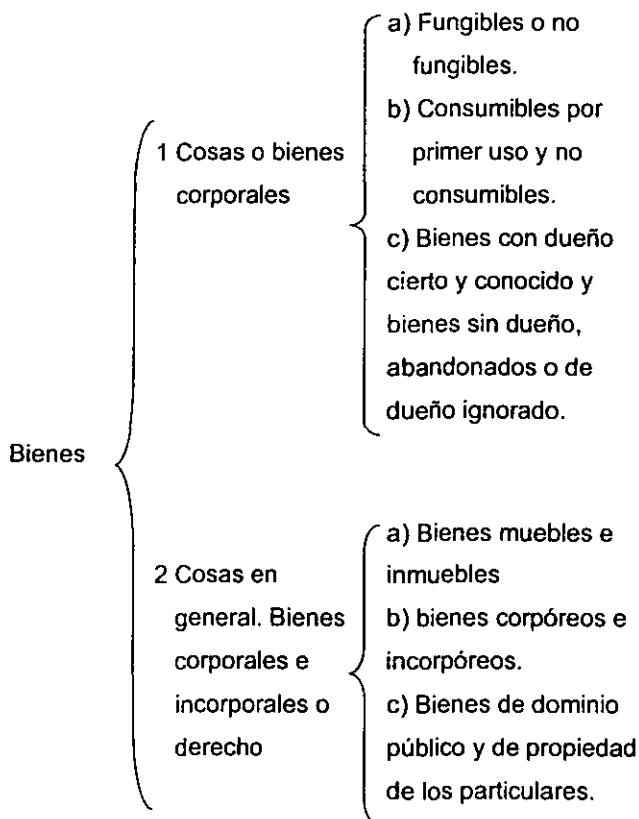
La clasificación de los bienes de conformidad con nuestra legislación civil, ha sido consecuencia de diferentes criterios tanto de índole doctrinal como histórico.

Desde el punto de vista jurídico, se entiende por bien todo aquello que pueda ser objeto de apropiación.

El Código Civil adopta el criterio de que son objetos de apropiación todos los bienes que no están excluidos del comercio (artículo 747).

El artículo 748 del mismo Código nos dice que las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley, mientras que el artículo 749 nos señala que los bienes están fuera del comercio por su naturaleza, los que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente y por disposición expresa de la ley, al declararlas irreductibles a propiedad particular.

Los bienes de conformidad con la ley y la doctrina se pueden clasificar de la siguiente forma: <sup>12</sup>



**Bienes fungibles y no fungibles.**- son bienes fungibles aquellos que tienen el mismo poder liberatorio, es decir, sirven como instrumento de pago con un mismo valor y por lo tanto, pueden ser reemplazados por otro de la misma cantidad y calidad en el cumplimiento de las obligaciones.

Por el contrario, los bienes no fungibles son los que no tienen el mismo poder liberatorio y por lo tanto no pueden ser sustituidos por otros.

<sup>12</sup> Rojina Villegas Rafael.- DERECHO CIVIL MEXICANO, t. III, 7ª. edición, editorial Porrúa, México 1991, pp. 269, 270 y 271



En nuestro derecho, la clasificación de los bienes fungibles o no fungibles sólo se aplica a los bienes muebles (artículo 763).

**Bienes consumibles por el primer uso y bienes no consumibles.**- los primeros son aquellos que no permiten un uso reiterado, se agotan en la primera ocasión en que son usados, por ejemplo los comestibles.

Los no consumibles son aquellos que permiten un uso reiterado y constante, como un automóvil.

**Bienes de dueño cierto y conocido; bienes abandonados cuyo dueño se ignora y bienes sin dueño.**

Los bienes muebles abandonados o perdidos, o cuyo dueño se ignora se les denomina: mostrencos (artículos 774 al 789).

Los inmuebles que no tienen dueño cierto o conocido se les denominan: vacantes (artículo 785).

**Bienes muebles.**- La diferencia entre los bienes muebles e inmuebles debería de partir de su propia naturaleza.

Así serían muebles, los que pueden trasladarse de un lugar a otro sin que por ello se vea afectada su esencia o naturaleza, ya sea por sí mismos (semovientes-animales) o por efecto de una fuerza exterior. Sin embargo, el derecho moderno, además de distinguir estos bienes atendiendo a su naturaleza, los admite en las categorías de cosas inmuebles por consideraciones ajenas y aun contrarias a la naturaleza de ellas; bien sea por disposición de la ley o por el destino que se les dé a las cosas.

Por determinación de la ley son bienes muebles las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal; las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles; las embarcaciones de todo género; los materiales procedentes de las demoliciones de un edificio y los que se hubieren acoplado para repararlo o para construir otro nuevo, mientras no se hayan empleado en la fabricación; los derechos de autor y, en general, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles.

**Bienes Inmuebles.-** En un concepto generalmente admitido se consideran a los que no se pueden trasladar de un lado a otro sin alterar en algún modo su forma o substancia. Unos lo son por su naturaleza; otros por disposición expresa de la ley, teniendo en cuenta su destino.

La clasificación de los bienes en muebles e inmuebles ha tenido tradicionalmente una importancia extraordinaria; pero en la actualidad puede decirse que la ha perdido, a consecuencia del enorme desarrollo adquirido por la propiedad mobiliaria, en sus aspectos especialmente comerciales e industriales.<sup>13</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal (artículo 750) considera como inmuebles:

- a. El suelo y las construcciones adheridas a él.
- b. Las plantas y árboles, mientras estén unidos a la tierra; y los frutos pendientes de los mismos, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares.
- c. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo o del objeto a él adherido.

---

<sup>13</sup> De Pina Rafael.- ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO, V. II, 8ª. edición, editorial Porrúa, México 1980. p. 31

- d. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo.
- e. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente.
- f. Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma.
- g. Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca.
- h. Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario.
- i. Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirva para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella.
- j. Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras estén destinadas a ese objeto.
- k. Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.
- l. Los derechos reales sobre inmuebles.

- m. El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas, y las estaciones radiotelegráficas fijas.

El artículo 751 del Código Civil, establece que los bienes muebles, por naturaleza, que se hayan considerado como inmuebles, conforme a lo dispuesto en varias fracciones del artículo anterior, recobrarán su calidad de muebles, cuando el mismo dueño los separe del edificio; salvo el caso de que en el valor de éste se haya computado el de aquéllos, para constituir algún derecho real a favor de un tercero.

**Bienes corpóreos e incorpóreos.-** Los primeros son las cosas; y los segundos los derechos.

**Bienes de dominio público y bienes propiedad de los particulares.-** Esta clasificación se hace en atención a la persona que tenga como propietario. Así, los bienes de dominio público, son los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Estos bienes se subdividen según el Código Civil en:

- a. Bienes de uso común, pueden aprovecharlos los particulares, con las restricciones establecidas en ley.
- b. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Los primeros son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecta del servicio público a que se hallen destinados.

Respecto a los bienes muebles e inmuebles, es necesario destacar los puntos de vista que al respecto vierte el maestro Rojina Villegas en su curso de Derecho Civil Mexicano, mismos que por “la importancia de la clasificación.- que se hacen en el

derecho ésta es la que tiene mayor importancia, porque se manifiesta en los siguientes puntos de vista:

- I. El régimen de los inmuebles es un régimen jurídico especial que toma en cuenta las ventajas de la inmovilización o fijeza para crear un registro, un sistema de publicidad, de requisitos y de garantías que no es factible tratándose de todos los muebles. Para los inmuebles se establece el Registro Público de la Propiedad, que en la actualidad tiene aceptación sólo para ciertos muebles, que se identifican en forma indubitable por marca o número. En el mismo se registra toda variación en los derechos reales sobre inmuebles y se hace del conocimiento de los terceros mediante un sistema de publicidad. Los derechos reales sobre inmuebles tienen un régimen jurídico distinto de los que se constituyen sobre muebles, tomando en cuenta la posibilidad de inscripción que sólo en casos excepcionales se presenta en éstos.
- II. La naturaleza del inmueble al tratarse de un bien inmueble y por lo tanto inamovible se logra fijar la competencia de acuerdo con el fuero de ubicación de la cosa. Permite considerar como juez competente para ejercitar acciones reales al del lugar en donde el inmueble se encuentra.
- III. También facilita la aplicación de la ley, en los conflictos internacionales o de una confederación de Estados; se aplica el principio de que la ley del lugar del inmueble es la que rige la situación del mismo.
- IV. En lo referente a la capacidad, el legislador ha establecido una especial para la enajenación de los inmuebles distinta de la que se refiere para los muebles: por ejemplo, los menores emancipados tienen capacidad para enajenar muebles, pero no para enajenar inmuebles ni para constituir derechos reales sobre los mismos.

- V. En cuanto a la forma se hacen constantes distinciones tratándose de muebles y de inmuebles; la principal es de que toda enajenación de inmuebles requiere mayores formalidades que la de muebles. Los contratos traslativos de dominio requieren siempre, para su validez, la forma escrita, cuando recaen sobre inmuebles, y cuando su valor no excede del equivalente a trescientas sesenta y cinco veces el salario general vigente en el Distrito Federal, basta con el documento privado, cuando es superior, se requiere escritura pública, según reforma que se hizo al Código Civil por la Ley del Notariado vigente; en cambio, en la enajenación de muebles, excepto en la donación, no se exige la forma escrita. En estas manifestaciones se comprueba cómo aun dentro del derecho moderno se concede mayor importancia a la riqueza inmueble con respecto a la mueble, puesto que se le protege más<sup>14</sup>

### 2.3. CLASIFICACIÓN SEGÚN LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

El artículo 1° de la Ley General de Bienes Nacionales determina que el patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;

---

<sup>14</sup> Rojina Villegas Rafael. - DERECHO CIVIL MEXICANO, t. III, 7ª. edición, editorial Porrúa, México 1991, p. 274

- II. Los señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3° de esta ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los bienes muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y

paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

- XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional; y
- XIII. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano o en términos del reglamento respectivo.

Por Bienes de Dominio Público se deben considerar al conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por decisiones administrativas, sea por el uso directo del público y que a consecuencia de esta afectación, son inalienables e imprescriptibles, y protegidas por las reglas de inspección.

Las características de dichos bienes son las siguientes:

- ❖ Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o interés general.
- ❖ Inalienables, fuera del comercio.
- ❖ Imprescriptibles, no se pueden transmitir ya que están afectados a una utilidad pública.



- ❖ Inembargables, la ocupación física de un bien público no significa que se pueda llegar a adquirir, mientras no varíe su situación jurídica.
- ❖ El régimen jurídico que lo regula es de derecho público y de interés social.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales son bienes de dominio privado:

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2° de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- V. los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo 2 de esta ley;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero; y

VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vía de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

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

En cuanto a los de Bienes de Dominio Privado de la Federación: son aquellos que no han sido destinados a un servicio público o a un propósito de interés general.

Las características de dichos bienes son las siguientes:

- ❖ Inembargables, la ocupación física de un bien público no significa que pueda llegar a adquirirse, mientras no varíe su situación jurídica.
- ❖ Imprescriptibles, no se pueden transmitir ya que están afectados a una utilidad pública.
- ❖ Enajenables, cuando no pueden ser destinados prioritariamente a un servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se someterán a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales, previo decreto.

Dentro de la clasificación citada en la fracción I del artículo 2°, se encuentran sujetos al régimen de dominio público los bienes de uso común, sin mencionar cuales son los mismos, los cuales se relacionan en el artículo 29 al señalar que son bienes de uso común:

- I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;
- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;
- III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V. La zona federal marítimo terrestre;
- VI. Los causes de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;
- VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;
- IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que en cada caso,

fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

- XI. Los diques, muelles escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;
- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles;
- XV. Los demás bienes considerados de uso común por estas leyes.

Asimismo, el artículo 2°, fracción V de la propia ley menciona que existen bienes equiparados a los utilizados en un servicio público, pero no es sino hasta el artículo 34 de la Ley que nos indica cuales se hayan comprendidos en dicha fracción a saber:

- I. Los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias;
- II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial;
- III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;

- V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los estados y municipios;
- VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

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

- VII. Cualquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las fracciones II y VIII del artículo 3° de esta ley.

De lo expuesto en esta última parte del presente capítulo, se desprenderán la mayoría de los puntos que presentan controversia para su aplicación, ya que de dicha clasificación emanarán los conceptos que permitan dilucidar el ámbito de competencia de una u otra dependencia, así como la posible discrepancia para su correcta acepción.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO JURÍDICO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL**

- 3.1. LEGISLACIÓN VIGENTE
  - 3.1.1. CONSTITUCIÓN PÓLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
  - 3.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
  - 3.1.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES
  - 3.1.4. OFICIOS CIRCULARES Y LINEAMIENTOS
  
- 3.2. OPERACIONES INMOBILIARIAS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL
  - 3.2.1. PRINCIPALES OPERACIONES
  - 3.2.2. DECRETOS Y ACUERDOS
  - 3.2.3. CONCESIÓN
  - 3.2.4. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL
  
- 3.3. NOTARIOS PÚBLICOS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL
  
- 3.4. INMUEBLES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

## CAPÍTULO III

## 3.1. LEGISLACIÓN VIGENTE

## 3.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La base constitucional de la Ley General de Bienes Nacionales la encontramos en el artículo 132 el cual dispone:

*"Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."*

Ahora bien es necesario realizar un análisis somero al marco regulatorio del patrimonio inmueble federal. Es por ello que hay que enunciar aquellas disposiciones inherentes a la materia.

Al respecto, el artículo 27 constitucional consigna:

*"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, ...."*

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

Por su parte el párrafo quinto dispone que *"son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cause de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o*



*esteros de propiedad de la Nación, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y expropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos en lo que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados."*

*Así también, el párrafo octavo consigna que "la nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario mediante acuerdo con los estados."*

Es de mencionar que es competencia de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, a través de la Comisión Nacional del Agua, lo referente a agua salada y agua dulce.

Por su parte, el artículo 42 constitucional consigna:

*"El territorio nacional comprende:*

- I *La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes."*

Del análisis de las disposiciones constitucionales mencionadas se desprenden aquellos inmuebles de control directo del Gobierno Federal y respecto de los cuales existen regulaciones como la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras, para tutelarlos y salvaguardarlos.

En términos generales, los bienes enunciados abarcan uno u otro tipo de bienes de propiedad del Estado, siendo necesario adentrarnos en las disposiciones de la referida Ley General de Bienes Nacionales para determinar a qué régimen jurídico se encuentran sujetos.

### 3.1.2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En materia inmobiliaria, la ley faculta a distintas dependencias de la Administración Pública, para el uso, aprovechamiento, administración y actos de disposición sobre los inmuebles de propiedad federal, los cuales en su momento abundaremos al desarrollar el tema

En este tenor tenemos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, faculta a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otros a los actos que se encuentran regulados en el artículo 32-Bis fracciones II, III, VII, VIII, XIV, XXVIII Y XXXIX.

El artículo 37, fracciones XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV, de la citada ley, atribuye a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, diversos asuntos referentes a la administración y control de los bienes inmuebles, propiedad de la Nación.

Asimismo, en el ordenamiento citado en su artículo 38 fracciones XVIII, XIX, XX y XXI, se conceden facultades a la Secretaría de Educación Pública, para el manejo

y control de determinados bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno Federal.

### 3.1.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Este ordenamiento nos describe pormenorizadamente los bienes que integran el Patrimonio Nacional como ya se indicó, y del mismo emanan facultades actualmente otorgadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para su administración y aprovechamiento, así como el cumplimiento de las funciones que el propio gobierno tiene encomendados, es por ello que el artículo 8º dispone:

*"Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:*

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para dichos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales.*
- II. Administrar en términos de ley y ejercer la posesión de la nación sobre las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales que no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;*
- III. Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público, así como*

*tratándose de concesión, rescatarlas en los términos previstos en el artículo 26;*

- IV. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios, con entidades paraestatales o con particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias;*
- V. Determinar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere esta ley intervenga en representación del Gobierno Federal, en las operaciones de compraventa, donación, gravamen, afectación u otras para las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los referidos inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación, en los mismos términos;*
- VI. Autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados respecto de bienes de dominio público. Cuando se trate de enajenaciones, dichos bienes serán previamente desincorporados del dominio público;*
- VII. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la participación estatal en empresas o asociaciones, o la constitución de fideicomisos dentro de cuyo objeto social o fines se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias;*

- VIII. *Fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento. Los contratos de arrendamiento que celebren las dependencias de la administración pública federal, deberán basarse en justipreciación de rentas que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;*
  
- XI. *Ejercer a nombre y representación del Gobierno Federal la facultad o derecho de reversión, respecto de la propiedad inmobiliaria federal, salvo disposición legal contrario;*
  
- XII. *Prestar asesoría a las entidades y dependencias de la administración pública federal que lo soliciten, en la materia inmobiliaria propia de su competencia; y*
  
- XIII. *Celebrar acuerdos o convenios de coordinación o concentración con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos de los estados y municipios y con las personas físicas y morales de los sectores privado y social, para conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo.*

*La Secretaría de Relaciones Exteriores será competente para adquirir, administrar y conservar, así como enajenar las propiedades de la Nación en el extranjero. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinará la forma y términos en que se llevará a cabo el control y aprovechamiento de dichos bienes, de conformidad con esta ley y sus reglamentos."*

De lo anterior se desprende la gama de atribuciones necesarias para la debida utilización y manejo de los bienes inmuebles, patrimonio del Gobierno Federal que posteriormente se describirán en casos particulares.

### 3.1.4. OFICIOS CIRCULARES Y LINEAMIENTOS

Además de la disposición Constitucional y de la Ley General de Bienes Nacionales, existen otras disposiciones que norman el manejo del Patrimonio Nacional, los cuales son resultado de las necesidades de adecuar las disposiciones existentes con los requerimientos prácticos en la materia. En ese tenor, encontramos al acuerdo que establece la integración y funcionamiento de los comités de enajenación de bienes inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1996.

Este acuerdo se expide con objeto de impulsar acciones que propicien la utilización racional de los recursos con que dispone la Administración Pública Federal, resultando necesario reforzar y redimensionar la instalación y operación de los comités de enajenación, con el fin de que su funcionamiento coadyuve a un efectivo y óptimo aprovechamiento de los bienes inmuebles sujetos al dominio privado de la Federación, al servicio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, permitiendo en su momento agilizar las decisiones de los actos de disposición de los inmuebles, que por sus condiciones no sean adecuados o útiles, para la prestación de servicios a su cargo; asimismo, los recursos provenientes de la enajenación podrán ser invertidos en beneficio de la dependencia o entidad de que se trate, previa autorización, en cada caso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, el acuerdo en el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles por las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendataria, fue publicado en el citado órgano informativo el 3 de febrero de 1997.

Cabe mencionar, que dentro de las funciones encomendadas la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, está el fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento de inmuebles, revisar y evaluar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las dependencias de la Administración Pública Federal, registrar y aprobar los contratos de arrendamiento de inmuebles que, con carácter de arrendatarias, realicen las propias dependencias y entidades, así como revisar periódicamente dichos contratos y vigilar su cumplimiento, siendo la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Órgano Desconcentrado de la Secretaría citada, quién tiene competencia para practicar las justipreciaciones de rentas que soliciten las dependencias y entidades.

Las restricciones presupuestales han implicado que el Gobierno Federal se vea restringido para adquirir en propiedad los inmuebles que requiere para ubicar sus oficinas administrativas, tanto de la ciudad de México como en el resto de los Estados, necesarios para prestar los servicios públicos a su cargo, situación que ha impulsado el arrendamiento de inmuebles.

En este contexto, los lineamientos expedidos con objeto de marcar las líneas de acción y política para la adecuada selección de los inmuebles, que habrán de tomarse en arrendamiento, así como el establecimiento de mecanismos que satisfagan las necesidades de la arrendataria, como la funcionalidad de espacios, localización, seguridad estructural, previsiones presupuestales para cubrir las erogaciones por arrendamiento, mejoras, adaptaciones e instalaciones para equipos especiales, entre otras.

Para el manejo de diversos inmuebles propiedad del Gobierno Federal, se determinó expedir el acuerdo por el que se establecen lineamientos para la enajenación onerosa de inmuebles, propiedad federal, que no sean útiles para la prestación de servicios públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1998.

De acuerdo a lo anterior; la enajenación de bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, que por sus características o condiciones ya no resulten útiles o necesarios para la prestación de servicios públicos, deben llevarse a cabo bajo los principios de oportunidad y transparencia, que aseguren al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El contexto en el que se emiten los lineamientos para la enajenación de inmuebles, tiene por objeto apoyar la toma de decisiones de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, área operativa de la administración patrimonial, y realizar las acciones tendientes a la depuración del inventario del patrimonio inmobiliario federal que hayan dejado de ser útiles para la prestación de servicios públicos a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o que no sean adecuadas para dicho fin.

Cabe mencionar que, los referidos lineamientos, en la práctica demostraron la necesidad de disminuir los plazos para los actos de presentación y apertura de ofertas en las subastas correspondientes, así como para realizar el pago de los inmuebles adjudicados mediante dicho procedimiento, por lo que mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Agosto del 2000, se reformaron los lineamientos decimonoveno y vigésimo séptimo del diverso, publicado el 30 de diciembre de 1998.

### 3.2. OPERACIONES INMOBILIARIAS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL

Para la correcta administración del patrimonio inmueble federal, existen disposiciones que otorgan facultades en diferentes ámbitos, dependiendo de la



importancia de la operación a realizar respecto del mismo, es por ello que el artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales señala:

*"Qué corresponde al Ejecutivo Federal:*

- I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del Dominio Público por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal.*
- II. Incorporar al Dominio Público, mediante decreto, un bien que forme parte del Dominio Privado, siempre que su posesión corresponda a la federación*
- III. Desincorporar del Dominio Público, en los casos en que la ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público.*
- IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los Bienes de Dominio Público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para el uso y destino. La Procuraduría General de la República y a través de la Secretaría de Gobernación, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, prestaran el auxilio necesario cuando formalmente se les requiera, con el fin de salvaguardar los intereses Patrimoniales de la Federación.*
- V. En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de Dominio Público.*

- VI. *Las facultades que este artículo señala se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo)."*

Por su parte, el artículo 58 de la referida Ley General de Bienes Nacionales nos enuncia aquellas operaciones que pueden realizarse respecto de inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales, señalando que podrán ser objeto de actos de administración y disposición:

- I. *"Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;*
- II. *Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;*
- III. *Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo 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 o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, y*
- VII. *Enajenación o donación en los demás casos en que se justifiquen en los términos de esta ley.*

Así también, tenemos que el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que *"en las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la administración pública federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:*

- 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 los casos en que la Federación rescate concesiones sobre inmuebles de dominio público;*
- IV. *Valuar los inmuebles federales materia de concesión, con excepción de los relativos a zona federal marítimo terrestre, para el efecto de determinar el monto de los derechos;*

- V. *Justipreciar las rentas que la federación deba 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 se vayan a adquirir, así como el monto de indemnizaciones o rentas, no podrá ser superior al señalado en el dictamen respectivo.*

*En los casos de enajenaciones, permutas o arrendamientos de inmuebles federales, el importe del precio del producto o de la renta, respectivamente no podrá ser inferior al señalado en el dictamen respectivo.*

*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 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."*

### 3.2.1. PRINCIPALES OPERACIONES.

Ahora bien, pormenorizamos respecto de aquellas operaciones que pueden llevarse a cabo con los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal.

**Enajenación:** es todo acto u actos por el que transmitimos una cosa o un derecho a otra u otras personas.<sup>15</sup>

Ahora bien, los recursos que obtiene la Federación por concepto de la enajenación a título oneroso de los inmuebles de su propiedad, se destinan a la adquisición de otros inmuebles que se requieren para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública, por lo que la transmisión de dominio a título oneroso, de conformidad con los criterios determinados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.

Enajenación a título oneroso, a favor de personas que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad.

**Donación:** contrato por el que una persona, denominada donante, transfiere a otra llamada donatario, gratuitamente, una parte o la universalidad de sus bienes presentes, reservándose lo necesario para vivir.<sup>16</sup>

La donación de inmuebles de propiedad federal, es la transmisión de dominio a título gratuito, de conformidad con los criterios determinados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a favor de instituciones públicas que

---

<sup>15</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 9ª edición, editorial Porrúa, México 1996, tomo II, D-H, p. 1271

<sup>16</sup> IBÍDEM, p p 1209 y 1210

tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas, así como aquella que se hace a favor de los gobiernos de los estados y municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, cuyos fines sean educativos o de asistencia social.

Así mismo, existe la donación a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro, como son los casos de centros de rehabilitación, museos, bibliotecas y centros comunitarios, así como en los casos de donaciones a favor de los gobiernos de los estados o de los municipios, asociaciones o instituciones privadas. El decreto fijará el plazo máximo dentro del cual deberá iniciarse la utilización del bien en el objeto solicitado, en su defecto se entenderá que el plazo será de dos años.

Si el donatario no iniciare la utilización del bien en el fin señalado dentro del plazo previsto, o si habiéndolo hecho diere al inmueble un uso distinto, sin contar con la previa autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tanto el bien como sus mejoras se revertirán a favor de la Federación (artículo 61 de la Ley General de Bienes Nacionales).

**Permuta:** contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra, entendiéndose por obligación de dar la transmisión del dominio de cosa cierta.<sup>17</sup>

La permuta de los inmuebles de propiedad federal consiste en un contrato por medio del cual uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra; la permuta de inmuebles federales se autorizara con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los estados o municipios, siempre y cuando los inmuebles objeto de la permuta satisfagan las necesidades de las partes ya sea por su ubicación, características y aptitudes.

---

<sup>17</sup> IBIDEM, tomo IV P-Z, p. 2393

**Arrendamiento:** contrato por el cual dos partes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto.<sup>18</sup>

La Administración Pública central y descentralizada, ha venido celebrando contratos de arrendamiento con los particulares para la instalación de sus oficinas, cumpliendo con sus obligaciones como arrendatario.

En los casos en que el arrendatario es la Administración Pública central y descentralizada se observa que en el contrato de arrendamiento no se estipulan cláusulas exorbitantes de derecho civil ni situaciones de derecho público, salvo las referentes a que no se les podrá ejecutar, ni ordenar medidas de apremio.

**Adquisición:** considerada como el hecho o acto jurídico en términos del cual se incorpora al patrimonio de una persona un bien mueble o inmueble<sup>19</sup>

Dentro de las principales formas de adquirir bienes por parte del Gobierno Federal tenemos:

- a) La donación a favor del Gobierno Federal, por parte de las de las entidades de la administración pública, gobiernos estatales y municipales, así como de los particulares.

También el Gobierno Federal adquiere bienes muebles o inmuebles por vía de la nacionalización, expropiación, compraventa y dación en pago, mismas que a continuación se definen:

- b) **Nacionalización:** es el acto de potestad soberana por medio del cual el Estado recobra una actividad económica que había estado mayormente sujeta a la acción de los particulares.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> IBIDEM, tomo I, A-CH, p. 221

<sup>19</sup> IBIDEM, tomo I, A-CH, p. 114

<sup>20</sup> IBIDEM, tomo III, I-O, p. 2177

- c) **Expropiación:** es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia.<sup>21</sup>
- d) **Compraventa:** es un contrato por medio del cual uno de los contratantes llamado vendedor se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otro, llamado comprador, quien se obliga a pagar un precio cierto y en dinero.<sup>22</sup>
- e) **Dación en pagó:** es la transmisión en propiedad de una cosa hecha por el deudor, a favor de su acreedor<sup>23</sup>

### 3.2.2. DECRETOS Y ACUERDOS

Además de las operaciones referidas, existen otros actos de disposición del Patrimonio Inmueble Federal, entre los que encontramos la figura jurídica del Destino.

El Destino consiste en el acto de administración por el que un órgano administrativo (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) competente, otorga un derecho a favor de otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, para el uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles.

---

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL - SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 2ª. edición, editorial Porrúa, México 1993, p. 578

<sup>22</sup> DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 9ª edición, editorial Porrúa, México 1996, tomo I, A-CH, p. 550

<sup>23</sup> PALLARES Eduardo.- DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 22ª. edición, editorial Porrúa, México 1996, p.



El artículo 37 de la Ley de referencia señala que *"El destino de inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los gobiernos estatales o municipales, se formalizará mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*

*La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para la formulación del acuerdo de destino, deberá atender las características y vocación de aprovechamiento del inmueble, compatibilidad entre el uso para el que se requiere el bien y las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano; y tratándose de inmuebles que tengan un valor arqueológico, artístico o histórico, el dictamen de la Secretaría de Educación Pública, por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda.*

*El destino de los inmuebles federales no transmite la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real alguno sobre ellos.*

*Para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados en los términos de esta ley, las destinatarias deberán solicitarlo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que podrá autorizarlo considerando las razones que para ello se le exponga, así como los aspectos señalados en el segundo párrafo de este artículo."*

Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y los propios que de hecho utilicen para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la ley, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y que se encuentran dentro del ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, están contenidos en el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales.

El artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que *"En relación con los Bienes Inmuebles Destinados, no se podrá realizar ningún acto de disposición,*

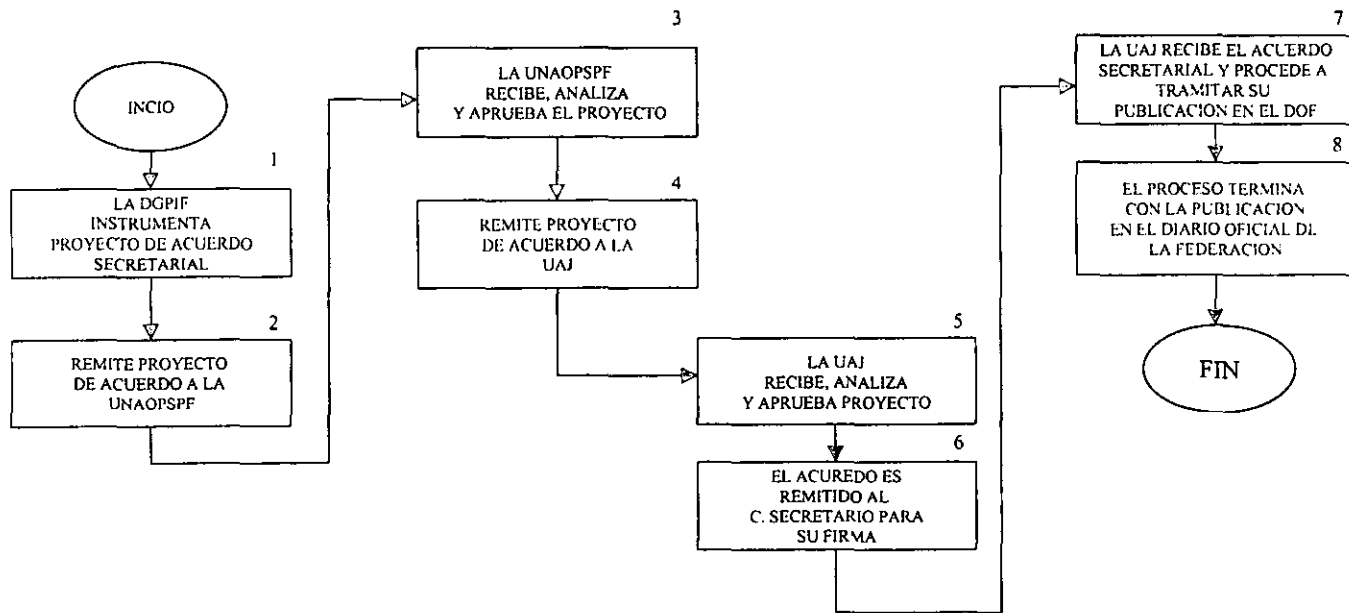
*ni conferir derechos de uso, sin la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La inobservancia de lo antes señalado, producirá la nulidad de pleno derecho del acto relativo y la propia Secretaría podrá proceder a la ocupación administrativa del inmueble."*

Así también tenemos que el artículo 42 de la Ley invocada, nos dice que *"No pierden su carácter de bienes de dominio público los que, estando destinados a un servicio público de hecho o por derecho fueren aprovechados temporalmente, en todo o en parte en otro objeto que no pueda considerarse como servicio público, hasta en tanto la autoridad competente resuelva lo procedente."*

Como elementos para la instrumentación de los acuerdos secretariales por los que se otorga el destino de los inmuebles de propiedad federal a favor de las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales se requiere la siguiente documentación:

- ❖ Solicitud de la dependencia promovente.
- ❖ Título de propiedad
- ❖ Dictamen de uso de suelo
- ❖ Plano del inmueble con medidas y colindancias
- ❖ Especificar el uso que se va a dar al inmueble.

# PROCESO DE INSTRUMENTACION Y EXPEDICION DE ACUERDO SECRETARIAL



- DGPIF            DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL
- UNAOPSPF      UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRA PUBLICA SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.
- U A J            UNIDAD DE ASUNTOS JURIDICOS SECODAM
- DOF             DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

Como se indicó, la transmisión de dominio a título gratuito de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal, o aquellos que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que sean de dominio público, sólo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.

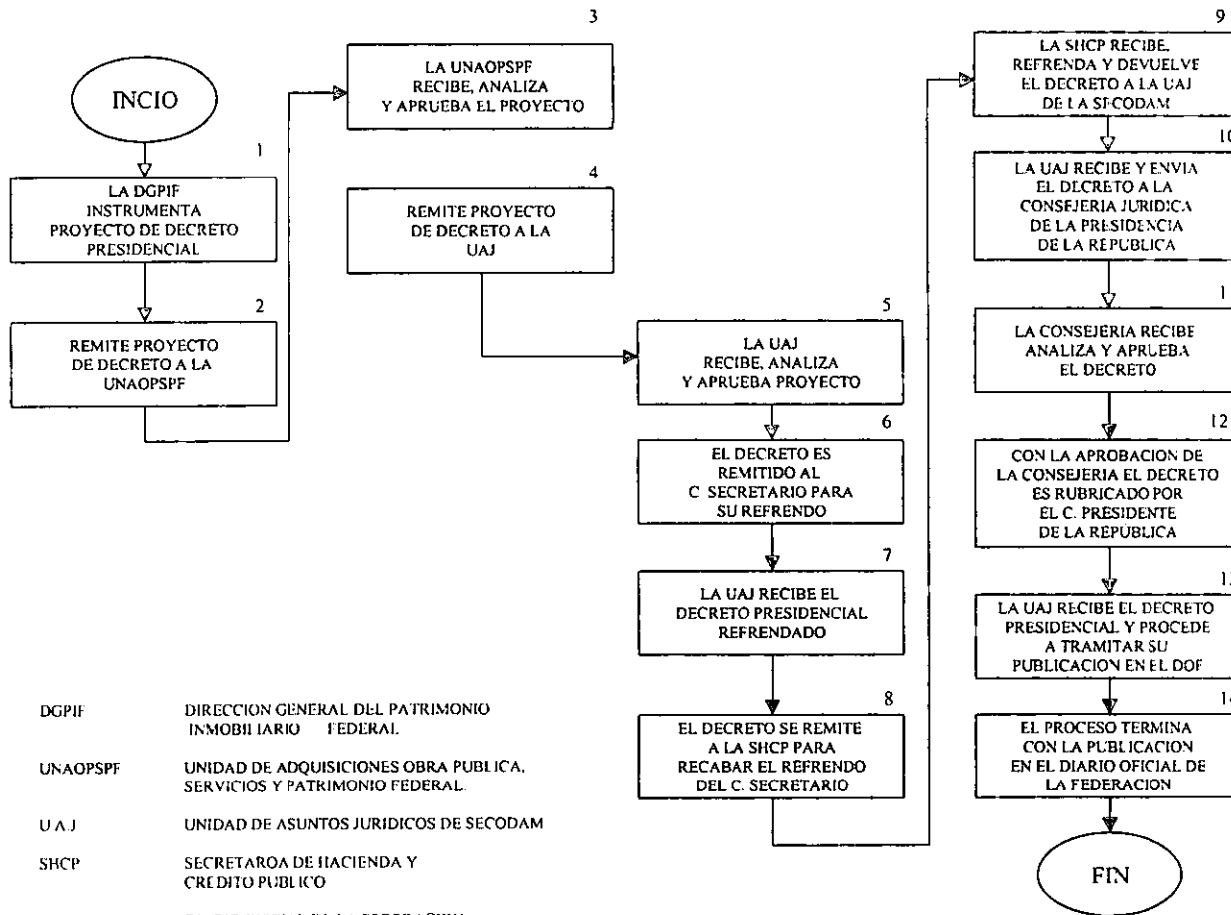
Para la expedición de los decretos presidenciales se requieren los siguientes elementos:

- ❖ Título de propiedad.
- ❖ Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal.
- ❖ Plano de ubicación y superficie del inmueble
- ❖ Dictamen de uso de suelo
- ❖ Documento que indique la operación a realizar
- ❖ Documento que establezca el beneficiario
- ❖ En algunos casos, recabar la anuencia de la dependencia que tenga a su cargo el bien inmueble para ser retirado de su servicio.

El efecto del Decreto Presidencial consiste en incorporar al dominio público, mediante dicha figura, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación.

Desincorporar del Dominio Público, en los casos en que la ley lo permita y mediante decreto, los bienes que hayan dejado de ser útiles para la prestación de servicios públicos.

## PROCESO DE INSTRUMENTACION Y EXPEDICION DE DECRETOS PRESIDENCIALES



### 3.2.3. CONCESIÓN

La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.<sup>24</sup>

En la concesión se establecen los derechos que corresponden legalmente a la administración pública, para atender el funcionamiento de los servicios públicos, al dominio y administración de sus bienes, y las demás situaciones que las leyes administrativas consideran como elemento concesionable.

La Administración Pública confiere, delega u otorga esas facultades a una persona jurídica, privada o pública denominada el concesionario, el cual adquiere un derecho o poder público, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.

El marco legal de la concesión lo tenemos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, párrafo noveno y décimo que nos indica que el estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.

Las leyes fijaran las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a

---

<sup>24</sup> SERRA ROJA Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, 17ª. edición, editorial Porrúa, México 1988, p 385

regímenes de servicio público se apegara a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley.

#### ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION

- a) LA AUTORIDAD CONCEDENTE, que puede ser la Administración Pública Federal, local o municipal
- b) EL CONCESIONARIO, persona física o moral a quien se le otorga y que es el titular de la concesión.
- c) LOS USUARIOS, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares pero bajo el concepto de usuarios.

LAS CONCESIONES SOBRE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO, no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto a título de concesión.

Este tipo de concesiones no podrá ser objeto en todo o en parte de subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier acto o contrato, así como que los derechos y obligaciones derivados de las mismas, sólo podrán cederse con la autorización previa y expresa de la autoridad que las hubiere otorgado.

Las causas por las que se extinguen las concesiones sobre inmuebles de dominio público las encontramos en el artículo 21 de la Ley General de Bienes Nacionales y son las siguientes:

- 1. Vencimiento del término por el que se haya otorgado;*

- II. *Renuncia del concesionario;*
- III. *Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión;*
- IV. *Nulidad, revocación y caducidad;*
- V. *Declaración de rescate.*
- VI. *Cualquier otra prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión misma, que a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología haga imposible o inconveniente su continuación.*

La nulidad de la concesión es la sanción impuesta a un acto jurídico que consiste en la privación de los efectos jurídicos que produciría, si se hubiera realizado en contravención de una ley de orden público (nulidad absoluta), o si le hubiera hecho falta un elemento de validez (nulidad relativa).

La revocación de la concesión se da en casos de incumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino revocado por la autoridad que lo otorgó en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.

Las causas que pueden dar origen a la revocación de la concesión, de conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Bienes Nacionales son las siguientes:

- I. *Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión, dar el bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien de*



*acuerdo con lo dispuesto en Ley, Reglamento o el propio Título de Concesión.*

- II. Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión o infringir lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales y sus Reglamentos.*
- III. Dejar de pagar en forma oportuna los productos que se hayan fijado en la concesión.*
- IV. Realizar obras no autorizadas.*
- V. Dañar ecosistemas como causa del uso, aprovechamiento o explotación.*
- VI. Las demás previstas en esta ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones.*

La caducidad en la concesión opera cuando el concesionario no cumple con ciertos requisitos establecidos por la ley, reglamento o el acto de la concesión.

La declaratoria de rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos.

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión central y administración del Gobierno Federal y que ingresen al patrimonio de la nación.

### 3.2.4. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.

El Registro Público de la Propiedad Federal ejerce la facultad de llevar el registro de la propiedad inmobiliaria federal, elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación. Su control y registro permiten instrumentar la política de ordenación del territorio nacional, y formular programas para su mejor uso, explotación o aprovechamiento.

En el Registro Público de la Propiedad Federal se inscribirán los siguientes documentos:

Artículo 85 de la Ley General de Bienes Nacionales:

- I. *Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al gobierno federal o respecto de los bienes inmuebles de dominio público de los organismos descentralizados;*
- II. *Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal, cuyo plazo sea de cinco años o más;*
- III. *Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales o de los organismos descentralizados en relación a bienes de dominio público que pronuncie la autoridad;*
- IV. *Las informaciones ad-perpetuam promovidas por el Ministerio Público Federal para acreditar la posesión y el dominio de la nación, sobre bienes inmuebles;*
- V. *Las resoluciones judiciales o de árbitros que produzcan algunos de los efectos mencionados en la fracción I;*

- VI. *Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes;*
- VII. *Las declaratorias a que se refiere la fracción I del artículo 17 de esta ley, y*
- VIII. *Los demás títulos que, conforme a la ley, deban ser registrados.*<sup>25</sup>

Artículo 14 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal:

- I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles;
- II. Los decretos presidenciales expropiatorios de bienes inmuebles a favor del Gobierno Federal;
- III. Los bienes inmuebles nacionalizados;...
- VI. El testimonio de las informaciones ad perpetuam, promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación sobre bienes inmuebles;....
- VII. Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos señalados en la fracción I;<sup>26</sup>

Artículo 15 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

- I. 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;

---

<sup>25</sup> LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Artículo 85, Leyes y Códigos de México, edición 37ª, editorial Porrúa, México, 1998, p. 729

<sup>26</sup> REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL, Artículo 14, Leyes y Códigos de México, edición 40ª, editorial Porrúa, México 2000, p. 873

- II. Los decretos presidenciales por los que se incorporen o se desincorporen del dominio público de la Federación bienes inmuebles.
- III. Los decretos y acuerdos de destino, cambios de destino o la afectación de bienes inmuebles federales;...
- V. Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal cuyo plazo sea de cinco años o más, así como el subarrendamiento o cesión de derechos de arrendatario;....
- VIII. Las declaratorias a las que se refiere la fracción I del artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales;
- IX. Las declaratorias de provisiones, usos, reservas o destinos sobre inmuebles de propiedad federal;
- X. Las concesiones, permisos o autorizaciones relativos a bienes inmuebles federales, así como las declaraciones de nulidad, caducidad y revocación de los mismos;....
- XII. Los certificados de derecho de uso que la Dirección General del Patrimonio Inmueble Federal expida para inmuebles en uso por asociaciones religiosas e inmuebles de uso compartido;<sup>27</sup>

### 3.3. NOTARIOS PÚBLICOS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

El artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales nos indica que los actos jurídicos relacionados con inmuebles en los que sea parte el Gobierno Federal y que en términos de esta ley requieran la intervención de notario, se celebrarán ante el notario del Patrimonio Inmueble Federal que nombre la Secretaría de

---

<sup>27</sup> REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL, Artículo 15, Leyes y Códigos de México, edición 40ª, editorial Porrúa, México 2000, pp 873 y 874

Contraloría y Desarrollo Administrativo entre los autorizados legalmente para ejercer el notariado.

Los notarios del Patrimonio Inmueble Federal llevarán protocolo especial para los actos jurídicos de este ramo, sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y con los demás requisitos que la ley exija para la validez de los actos notariales. Estos protocolos especiales serán autorizados por las autoridades locales competentes y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien podrá realizar revisiones o requerir información periódica sobre los mismos.

Ningún Notario del Patrimonio Inmueble Federal podrá autorizar una escritura de adquisición o enajenación de bienes inmuebles que sea parte el Gobierno Federal, sin intervención, aprobación previa de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien determinará libremente quiénes deban hacerlo.

El artículo 10 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, señala que el notario es un Licenciado en Derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de la ley a los instrumentos en que se consignen los actos y hechos jurídicos. El notario fungirá como asesor de los comparecientes y expedirá los testimonios, copias o certificaciones a los interesados conforme lo establezcan las leyes. La formulación de los instrumentos se hará a petición de parte.

FE PÚBLICA, dicese de la facultad que la ley otorga a determinados funcionarios para certificar y autenticar los actos que ante ellos se realicen. Sus aseveraciones tienen la presunción de ser la verdad en lo que a sus funciones se refiere. Expresamente se otorga fe pública a los notarios, a los jueces del Registro Civil y al Director del Registro Público de la Propiedad, para certificar los actos de su competencia en relación con la acción de los particulares.

También se dice de las actuaciones de los funcionarios administrativos y judiciales a los que las leyes concedan esta facultad (directores administrativos, secretarios de juzgados y tribunales).

El artículo 3º de la Ley del Notariado para el Distrito Federal señala que el Ejecutivo de la Unión, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal autorizará la creación y funcionamiento de las notarias. En el Distrito Federal habrá las notarias que determine el Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta las necesidades del propio servicio notarial.

Así también el artículo 5º de la ley invocada nos indica que los notarios del Distrito Federal no podrán ejercer sus funciones fuera de los límites de éste. Y que los actos que se celebren ante su fe, podrán referirse a cualquier otro lugar, siempre que sé de cumplimiento a las disposiciones de esta ley. Así como quien carezca de la patente de notario expedida para actuar en el Distrito Federal, no podrá ejercer funciones notariales dentro de los límites del mismo, ni instalar oficinas.

En el artículo 13 de la ley del Notariado nos señala *"Que para obtener la patente de aspirante al notariado, el interesado deberá satisfacer los siguientes requisitos:*

- I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos y no más de sesenta y tener buena conducta;*
- II. Ser Licenciado en Derecho con la correspondiente cédula profesional y acreditar cuando menos tres años de práctica profesional, a partir de la fecha del examen de licenciatura;*
- III. Comprobar que, por lo menos, durante ocho meses ininterrumpidos e inmediatamente anteriores a la solicitud de examen, ha realizado prácticas notariales bajo la dirección y responsabilidad de algún notario del Distrito Federal.*

- IV. *No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada, por delito intencional, y*
- V. *Solicitar ante la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal el examen correspondiente y ser aprobado en el mismo."*

Así también el artículo 14 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal "señala que para obtener la patente de Notario se requiere:

- I. *Presentar la patente de aspirante al notariado, expedida por el Gobierno del Distrito Federal;*
- II. *No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional;*
- III. *Gozar de buena reputación personal y profesional, y*
- IV. *Haber obtenido la calificación correspondiente en los términos del artículo 23 de esta ley."*

El artículo 28 de la ley invocada señala que "Las personas que hayan obtenido patente de notario, para el ejercicio de sus funciones deberán:

- I. *Otorgar la protesta ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal o el servidor público en el que éste delegue esa facultad;*
- II. *Proveerse a su costa de protocolo y sello;*
- III. *Registrar el sello y su firma, rúbrica o media firma, ante las Direcciones Generales Jurídica y de Estudios Legislativos y del Registro Público de la*

*Propiedad y del Comercio del Departamento del Distrito Federal y en el Colegio de Notarios;*

- IV. *Otorgar fianza de compañía legalmente autorizada a favor del Departamento del Distrito Federal, por el término de un año, por la cantidad que resulte de multiplicar por diez mil el importe del salario mínimo general diario en el Distrito Federal, vigente a la fecha de la expedición de la misma. Dicha fianza deberá mantenerse vigente y actualizarse a su vencimiento cada año, modificándose en la misma forma en que se haya modificado a esa fecha el citado salario mínimo.*

*En todo caso, deberá presentarse póliza correspondiente ante la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del propio Departamento, y*

- V. *Establecer la oficina para el desempeño de su cargo, iniciar funciones y dar aviso de todo ello a las Unidades Administrativas y Colegio indicados en la fracción III anterior, dentro del plazo señalado en el artículo 27. El Departamento del Distrito Federal publicará la iniciación de funciones de los notarios, en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal sin costo para el notario.*
- VI. *El Departamento del Distrito Federal publicará la iniciación de funciones de los notarios, en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal sin costo para el notario."*

El artículo 42 de la Ley indica que el "Protocolo es el conjunto de libros formados por folios numerados y sellados en los que el notario, observando las formalidades que establece la presente ley, asienta y autoriza las escrituras y actas que se otorguen ante su fe, con sus respectivos apéndices;"

ESTA FICHA NO VALE  
DE LA BIBLIOTECA



Así también, el artículo 73 de la Ley General de Bienes Nacionales señala que *"Los actos jurídicos sobre inmuebles en los que intervengan las entidades de la Administración Pública Federal, podrán celebrarse ante los notarios públicos de su elección con residencia en la localidad o entidad federativa en que se ubique el inmueble de que se trate, y con sujeción a lo que disponga esta ley y las de la materia correspondiente. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo excepcionalmente y en cada caso que así lo amerite, a solicitud de las entidades Paraestatales, podrá habilitar notarios de diferentes circunscripciones; y en todo caso, vigilará que los actos notariales hayan cumplido las disposiciones legales ejerciendo para ello las atribuciones que le correspondan"*.

El artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales menciona los actos jurídicos sobre bienes inmuebles propiedad de la Federación en que no es necesaria la intervención de notario.

*"No se requerirá intervención de notario en los casos siguientes:*

- I. Donaciones que se efectúen a favor del Gobierno Federal;*
- II. Donaciones que efectúe el Gobierno Federal a favor de los gobiernos estatales y municipales;*
- III. Enajenaciones que realicen las entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesidades de vivienda de interés social;*
- IV. Donaciones que realicen los gobiernos de los estados o de los municipios a favor de entidades de la Administración Pública Federal, para la prestación de servicios públicos a su cargo;*
- V. Donaciones que efectúe el Gobierno Federal a favor de entidades paraestatales, y*

VI. *Adquisiciones y enajenaciones a título oneroso que realice el Gobierno Federal con las entidades paraestatales.*

*En los casos que se refieren a las fracciones I, II, V y VI el documento que consigne el contrato respectivo tendrá el carácter de escritura pública. En los casos a que se refiere la fracción III, se requerirá que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo autorice los contratos respectivos, para que éstos adquieran el carácter de escritura pública.*

*En los demás casos en que intervengan notarios del Patrimonio Inmueble Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tomando en cuenta el uso público o interés social al que pretendan aplicarse los inmuebles que sean objeto de la operación, sin que dicha reducción pueda ser inferior al 50%."*

#### REQUISITOS PARA OBTENER EL NOMBRAMIENTO DE NOTARIO PÚBLICO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL

Fotocopia Certificada de los siguientes documentos:

Título Profesional (Licenciado en Derecho);

Cédula Profesional;

Fiat Notarial (Nombramiento);

Publicación del mismo en el Periódico Oficial del Estado;

Curriculum Vitae (Original).

### 3.4. INMUEBLES DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Como parte integrante de la Administración Pública Federal, tenemos al Sector Paraestatal el cual se encuentra integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Ahora bien, este Sector se encuentra regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales pero para efectos del presente trabajo es necesario hacer mención especial de los bienes que integran el patrimonio de los organismos, en especial aquellos que se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación ya que ellos se encuentran regulados por la fracción VI del artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, que indica:

Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2°:

*VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.*

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

Serán los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, las que tendrán la atribución de establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como de dominio público de la federación, artículo 58 fracción XIV, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

*XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como de dominio público de la Federación. El reglamento de la presente ley establecerá los procedimientos respectivos.*

## CAPÍTULO IV

### DIVERGENCIAS EXISTENTES EN EL MARCO REGULATORIO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL

- 4.1. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO
- 4.2. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA
- 4.3. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
- 4.4. ANÁLISIS AL MARCO REGULATORIO
- 4.5. PROPUESTA DE ADECUACIONES

## CAPÍTULO IV

### 4.1. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Por virtud de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se facultó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; 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, así como administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando los mismos no estén asignados a alguna dependencia o entidad.

De conformidad con el artículo 37 fracciones XX, XXI, XXII y XXV, de dicho ordenamiento que establece que *a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*FRACCIÓN XX.- Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zonas federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;*

*FRACCIÓN 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;*

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

*FRACCIÓN XXV.- Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.*

Asimismo, de conformidad con el artículo 29, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, dependiente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, las siguientes funciones:

*FRACCIÓN I.-"Poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;"*

De la anterior redacción, es manifiesto el intento de separar de las funciones de la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aquellos inmuebles que no son de su competencia, como el caso de aquellos que corresponden a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y a la Secretaría de Educación Pública por conducto de los dos órganos a su cargo.

Por su parte la fracción VI, del referido artículo se infiere que le corresponde a la propia Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, *"Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente, en representación del Gobierno Federal en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los bienes inmuebles de propiedad federal. El Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estará facultado para designar al servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los inmuebles referidos. Dicha designación podrá recaer en algún servidor público de la propia Secretaría o bien de la dependencia interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de esta última;"*

Adicionando en las referidas atribuciones la fracción XI de la disposición citada se establece que le corresponde el *"Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones y permisos, decidir sobre el uso y el aprovechamiento de los inmuebles de su competencia, y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como a las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, con excepción de las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal;"*

De las atribuciones otorgadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según lo dispuesto en el artículo 8º. de la Ley General de Bienes Nacionales, que ha sido transcrito con anterioridad, sobresalen las fracciones I, III, IV y V, otorgándole a la propia Secretaría, genéricamente, la facultad de administrar el patrimonio inmueble federal.

Asimismo, la fracción III del artículo 8 del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales recoge las atribuciones mencionadas y facultad de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal exceptuando de las mismas



a los inmuebles federales compartidos, y de los inmuebles encomendados expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal, como son los monumentos que conforman el patrimonio cultural de la Nación

Como se desprende de las disposiciones invocadas, si bien es cierto que la atribución genérica de administrar los inmuebles de propiedad federal corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, también lo es que dicha atribución se circunscribe a los inmuebles que no estén asignados a alguna dependencia o entidad, como es el caso de las secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y de Educación Pública.

#### 4.2. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.

Con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se facultó a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para conducir la política inmobiliaria de lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales; expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los bienes inmuebles de la federación, lo anterior de conformidad con el artículo 32-Bis fracciones II, III, VII, XIV, XXVIII Y XXXIX del ordenamiento citado, los cuales establecen, entre otros:

*FRACCIÓN II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, aguas,*

*regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;*

*FRACCIÓN III.- Administrar y regular el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos;*

*FRACCIÓN VII.- Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;*

*FRACCIÓN XIV.- Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;*

*FRACCIÓN XXVIII.- Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;*

*FRACCIÓN XXXIX.- Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecología, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.*

Por su parte el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, contiene diversas disposiciones inherentes a la materia inmobiliaria, destacándose las siguientes:

*ARTICULO 5º.- El Secretario tendrá las funciones indelegables siguientes:*

*FRACCIÓN VI.- Refrendar para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;*

*FRACCION IX.- Establecer las bases y lineamientos generales a que deban sujetarse las unidades administrativas de la Secretaría, para el otorgamiento de conformidad con la ley, de las concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y licencias en las materias de la competencia de la Secretaría;*

*ARTICULO 14.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las atribuciones:*

*FRACCION XXI.- Tramitar y someter a la consideración del Secretario, los expedientes relativos a los procedimientos previstos en la Ley de Expropiación y otras disposiciones aplicables, en los casos de afectaciones de todo tipo que realice la Secretaría.*

*FRACCION XXIII.- Realizar los trámites legales para la adquisición, regularización y protección jurídica de los bienes inmuebles destinados a la Secretaría y llevar un catálogo de éstos.*

*ARTICULO 20.- La Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre tendrá entre otras, las atribuciones siguientes:*

*FRACCION I.- Atender, dirigir y resolver los asuntos de la Secretaría en materia de propiedad, posesión, administración y conservación de los siguientes bienes nacionales de su competencia: la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas, los terrenos ganados al mar o a cualquiera otro depósito de aguas marítimas;*

*FRACCION II.- Formular, en coordinación con las unidades administrativas competentes, los programas para la protección y el aprovechamiento sustentable de los bienes nacionales de su competencia, así como establecer y dirigir las políticas y lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para el uso, administración, aprovechamiento y conservación de dichos bienes nacionales, a los cuales se sujetará la celebración de convenios o contratos y el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones;*

*FRACCION IV.- Organizar, integrar y mantener actualizado el inventario, catálogo y catastro de los bienes nacionales de su competencia, así como el registro y padrón de destinatarios, concesionarios, permisionarios y ocupantes de dichos bienes; y reunir, revisar y determinar los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo, sistemas y procedimientos para su elaboración, operación y manejo;*

*FRACCION VI.- Aprobar los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de obras, acciones y servicios en los bienes de su competencia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal;*

*FRACCION IX.- conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación de dominio público de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; formular los proyectos de decretos correspondientes, con la intervención que corresponda a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y coordinar su tramitación, así como intervenir en representación del Gobierno*

*Federal en la enajenación y afectación de dichos bienes. Asimismo, podrá conocer sobre las solicitudes de destino que sobre los bienes de su competencia le formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados y municipios, elaborando los proyectos de acuerdo correspondiente, con la participación que, en su caso, corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;*

*FRACCIÓN X.- Otorgar, revocar y declarar la extinción de los permisos, autorizaciones y asignaciones sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales de su competencia y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de los permisos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia;*

*FRACCIÓN XI.- Proponer el otorgamiento, revocación, extinción y rescate de las concesiones para el uso aprovechamiento y explotación de los bienes nacionales de su competencia y las modificaciones a sus condiciones y bases, así como las solicitudes de sustitución de su titular;*

*ARTÍCULO 29.- La Dirección General de Administración tendrá las atribuciones siguientes:*

*FRACCIÓN X.- Celebrar, previo acuerdo con el Oficial Mayor, los contratos de arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, ubicados en el Distrito Federal, para el uso de la Secretaría, así como llevar a cabo el registro de los mismos y los que se celebren en las entidades federativas;*

De las atribuciones encomendadas a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se destaca:

*ARTICULO 12.- Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la Federación y el Distrito Federal y los Estados, y éstos con los municipios, para los propósitos a que se refiere el artículo anterior, deberán ajustarse a las siguientes bases;....*

*FRACCIÓN III.- Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración.*

Sobre el particular, es necesario mencionar que existen inmuebles destinados, mediante acuerdo secretarial, a dicha dependencia, los cuales son objeto de los referidos acuerdos; pero de las disposiciones de la ley citada, no se desprende la necesidad de solicitar previamente a la celebración de los referidos convenios, la autorización a que se refiere el artículo 41 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por ello, se sugiere concretar en las facultades que se otorguen a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, o a cualquier dependencia que incluya en sus convenios, a los bienes inmuebles que se utilicen bajo la figura del destino.

Por lo que se refiere al artículo que regula la concesión en la Ley General de Bienes Nacionales, es necesario definir claramente que se refieren a la concesión de bienes de dominio público propiedad del Gobierno Federal, ya que se maneja indistintamente para todos aquellos bienes muebles e inmuebles, que pudieran estar afectos a dicha concesión, siendo que cuando no se trata de los de propiedad federal, los distintos a esta se encuentran regulados por otras leyes según la materia.

Por último, el artículo 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su segundo párrafo señala que *"Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con*

*bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inspección en el Registro Público de la Propiedad.*

*Los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el presente artículo”*

A este respecto, se sugiere se dé cumplimiento a lo establecido por la Ley General de Bienes Nacionales, al consignar que las operaciones a que se refiere el mismo párrafo segundo se lleven a cabo ante notarios del patrimonio inmueble federal, para lograr un control sobre los inmuebles.

De las atribuciones encomendadas a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por la Ley de Aguas Nacionales se destaca:

*El artículo 6 fracción IV, que nos dice: que le corresponde al Ejecutivo Federal, el expedir por causa de utilidad pública los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de los bienes, o limitación de los derechos de dominio.*

*Así también tenemos que la ley invocada en su artículo 9 fracciones V y VII, nos dice que le corresponde a la Comisión Nacional del Agua, el Administrar y custodiar las aguas nacionales y los bienes nacionales a que se refiere el artículo 113, y preservar y controlar la calidad de las mismas, así como manejar las cuencas en los términos de la presente ley, así como el expedir los títulos de concesión, asignación o permiso a que se refiere la presente ley, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.*

El artículo 20 de la Ley de Aguas Nacionales, nos indica que *la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la*

*Comisión, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta ley y su reglamento. Mientras que la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, se podrá realizar mediante asignación otorgada por la Comisión. Y que esta se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a la concesiones, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente ley.*

*El artículo 30 de la citada ley nos dice que la Comisión llevará el Registro Público de Derechos de Agua, en el que se deberán inscribirse los títulos de concesión, de asignación y los permisos a que se refiere la presente ley, así como las prórrogas de las mismas, su suspensión, terminación y los actos y contratos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad.*

*Los actos que efectúe la Comisión se inscribirán de oficio; los relativos a la transmisión total o parcial de lo títulos, así como los cambios que se efectúen en sus características o titularidad, se inscribirán a petición de parte interesada, por orden de presentación y cuando se satisfagan los requisitos que establezca el reglamento de la propia ley.*

*El artículo 112 de la ley invocada, nos señala que la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo las del subsuelo, así como de los bienes nacionales que administre la Comisión, motivará el pago por parte del usuario de las cuotas que establece la Ley Federal de Derechos.*

Así también tenemos que el artículo 113, nos dice que la administración de los siguientes bienes nacionales queda a cargo de la Comisión,

- I. Las playas y zonas federales, en la parte correspondiente a los causes de corrientes en los términos de la presente ley;*



- II. *Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional:*
- III. *Los cauces de las corrientes de aguas nacionales;*
- IV. *Las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, en los términos previstos por el artículo 3º de esta ley;*
- V. *Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;*
- VI. *Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal; y*
- VII. *Las obras de infraestructura hidráulica financiada por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije la Comisión.*

*En los casos de las fracciones IV, V y VII, la administración de los bienes, cuando corresponda, se llevará a cabo en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.*

#### 4.3. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

De la citada reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Educación Pública asumió las atribuciones de conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, en los términos del artículo 38, fracciones XVII, XVIII, XIX, XX y XXI del citado ordenamiento legal.

De esta suerte, las facultades que correspondían a la Secretaría de Desarrollo Social referidas a la conservación, protección y mantenimiento, así como al cuidado de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, fueron incorporados a las atribuciones de la referida Secretaría de Educación Pública.

En tal virtud, dicha disposición establece que corresponde a la Secretaría de Educación Pública el despacho, entre otros de los siguientes asuntos:

*FRACCIÓN XVIII.- Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;*

*FRACCIÓN XIX.- Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;*

*FRACCIÓN XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;*

*FRACCIÓN XXI.- Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia.*

En congruencia con ello, el 17 de marzo de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo número 223 por el que se confieren atribuciones al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública relativas a la conservación, protección y mantenimiento de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, en virtud de lo cual ejerce, dicho Consejo, las atribuciones de la extinta Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural de la Secretaría de Desarrollo Social.

Ahora bien, es de mencionar que la exposición de motivos de la iniciativa del citado decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, señala que la reforma tiene por objeto, entre otros, contribuir a la construcción de un gobierno que actúe con la oportunidad y eficacia requeridos, y que para ello la Administración Pública Federal debe conducirse bajo esquemas de organización que tiendan a ordenar y a agrupar funciones de una misma materia, y así será más eficaz el cumplimiento de sus metas, pues evitará duplicaciones que diluyan responsabilidades y tiendan a paralizar la actividad pública.

En ese tenor, uno de los objetivos fundamentales de la reforma de mérito consistió, precisamente, en concentrar funciones relativas a una misma materia en una sola dependencia, por lo que se considera, desde el punto de vista jurídico, que la administración, y por ende, el otorgamiento de concesiones respecto de los inmuebles de propiedad federal que forman parte del patrimonio cultural de la Nación, en razón de tener el carácter de monumentos artísticos, históricos, arqueológicos, o de encontrarse ubicados dentro de una zona de monumentos arqueológicos o históricos, quede a cargo de la Secretaría de Educación Pública, toda vez que a dicha dependencia le compete conservar, proteger y mantener los referidos inmuebles y, en general, cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de los tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país.

Aunado a ello, cabe considerar lo previsto por el Artículo Octavo, Transitorio del referido Decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las secretarías cuyas funciones se reforman por virtud del propio Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, absorben tales funciones.

Ello supone que la fracción III del artículo 8º de la Ley General de Bienes Nacionales, en términos generales, faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso o explotación de los bienes inmuebles de dominio público, así como tratándose de concesión rescatarlos, en los términos previstos en el artículo 26 de la propia ley, no obstante, por lo que respecta a los inmuebles que conforman el patrimonio cultural de la Nación, la fracción III se entendería referida como una atribución propia de la Secretaría de Educación Pública, en atención a que la función de conservar, proteger y mantener dicho patrimonio por virtud de la reforma en cita, fue asumida por esa Dependencia.

Así también el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública nos señala lo siguiente:

*ARTÍCULO 45.- Corresponde a la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

*FRACCIÓN III.- Tramitar la adquisición de bienes y la contratación de los servicios de apoyo que requieran las unidades administrativas de la Secretaría;*

*FRACCIÓN VI.- Llevar el registro de los bienes inmuebles asignados y destinados a la Secretaría, así como mantenerlos actualizado;*

*FRACCIÓN VII.- Propiciar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, la conservación, reparación, mantenimiento y adaptación del mobiliario, maquinaria, equipo e instrumental destinado a la labor educativa y administrativa;*

*FRACCIÓN IX.- Conservar, reparar, mantener y adaptar los edificios destinados a labores administrativas de la Secretaría.*

La Ley Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, nos indica lo siguiente:

*ARTÍCULO 6º.- Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos previa autorización del Instituto correspondiente.*

*ARTÍCULO 9º.- El Instituto correspondiente proporcionará asesoría profesional en la conservación restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos.*

*ARTÍCULO 10.- El Instituto competente procederá a efectuar las obras de conservación y restauración de un bien inmueble declarado monumento histórico o artístico, cuando el propietario, habiendo sido requerido para ello, no las realice. La Tesorería de la Federación hará efectivo el importe de las obras.*

*ARTÍCULO 14.- El destino o cambio de destino de inmuebles de propiedad federal declarados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, deberá hacerse por decreto que expedirá el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional, al que atenderá el dictamen de la Secretaría de Educación Pública.*

*ARTÍCULO 27.- Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.*

El Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas menciona lo siguiente:

*ARTÍCULO 6º.- Los institutos competentes podrán otorgar a las asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos, permisos con duración hasta de veinticinco años, prorrogables por una sola vez por igual término, para instalar estaciones de servicios para visitantes dentro de zonas o monumentos determinados. Al expirar el permiso respectivo las obras ejecutadas por los particulares en las zonas o monumentos pasarán a propiedad de la Nación.*

*ARTÍCULO 18.- En las inscripciones que de monumentos inmuebles o declaratorias respectivas se hagan en los Registros Públicos de las Instituciones competentes, se anotarán:*

- I. La procedencia del monumento;*
- II. La naturaleza del inmueble y, en su caso, nombre con que se conozca;*
- III. La superficie, ubicación, lindero y descripción del monumento;*
- IV. El nombre y domicilio del propietario o poseedor;*
- V. Los actos traslativos de dominio, cuando éstos sean procedentes conforme a la Ley; y*
- VI. El cambio de destino del inmueble, cuando se trate de propiedad federal.*

Ahora bien, una vez que hemos citado las disposiciones inherentes a la materia inmobiliaria, de las respectivas leyes y reglamentos que otorgan atribuciones a las dependencias que tienen competencia en la citada materia, es necesario analizarlas in-contexto para poder dilucidar los requerimientos a satisfacer y, por lo tanto, modificarlas para una debida administración del patrimonio inmueble federal.

#### 4.4. ANÁLISIS AL MARCO REGULATORIO

De las disposiciones comentadas, se ve clara la necesidad de expedir una reglamentación individual a cada una de las secretarías que tienen a su cargo bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal.

No obstante que la Ley General de Bienes Nacionales reglamenta la administración y aprovechamiento de los bienes inmuebles, existe confusión respecto del ámbito de acción de las áreas que tienen competencia en materia inmobiliaria.

Lo anterior, se hace patente especialmente en las atribuciones conferidas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por la fracción XXI, del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece: corresponde a la Secretaría "el administrar los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la Federación para su mejor aprovechamiento," en el entendido que en los terrenos que son administrados por otras dependencias, como es el caso de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de Educación Pública, también existen edificios públicos.

Al revisar las disposiciones sobre el particular, encontramos una laguna que no permite precisar a cargo de quién será la administración de aquellos bienes que se encuentran en dicha circunstancia; esto es, si nos referimos a un edificio público ubicado en la zona federal marítimo terrestre, será competencia de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la administración del terreno, y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las construcciones o edificios públicos.

De igual manera, existen disposiciones, en materia de monumentos históricos, artísticos y arqueológicos que le corresponden a la Secretaría de Educación

Pública, según el artículo 38 fracción XX, al otorgarle la administración de museos, pinacotecas y galerías, siendo también estos edificios públicos propiedad del Gobierno Federal.

Si bien es cierto que los particulares no están obligados al conocimiento de las diferentes reglamentaciones que pudiera inferir en algún trámite a realizar ante una autoridad, también lo es que, cuando por alguna circunstancia requieren efectuarlos, se encuentran ante una gama de regulaciones que no les permiten llevar a cabo el trámite que requieren, de manera fácil y expedita. Es por ello que, si bien lo anterior no es la principal razón para tener un correcto marco regulatorio, si lo es el que se ha llegado al colmo que ni los mismos funcionarios y autoridades encargadas de la administración de dichos bienes, puedan conocer integralmente todas las disposiciones aplicables en la materia, por lo cual al hacer énfasis de la necesidad de llevar a cabo una reordenación a las disposiciones correspondientes se destaca lo siguiente:

De las facultades otorgadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se excluyeron aquellos inmuebles que están expresamente asignados a otras dependencias o entidades, sin que en dicha disposición ni en ninguna otra se señale cual será el criterio a aplicar en caso de duda o en caso de concurrencia de atribuciones tal y como se señaló respecto de los edificios públicos.

Por otra parte, si una de las razones de la reforma de diciembre de 1994 fue justificar la creación de la super Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, esta no se llevó a cabo de manera ordenada por lo cual se le asignaron funciones que estaban asignadas entonces a la Secretaría de Desarrollo Social, lo que origina el desorden que prevalece en la materia inmobiliaria.



Asimismo y por lo que se refiere a las atribuciones encomendadas recientemente a la Secretaría de Educación Pública, se destaca que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentra impedida para conocer respecto de bienes inmuebles en los que se ubiquen monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, que conforman el patrimonio cultural de la nación; de las disposiciones que enuncian las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, no se dilucida que la total disposición de los referidos bienes la tenga la propia Secretaría, ya que ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en el Reglamento Interior de la referida dependencia, existe disposición alguna que prevea la facultad expresa de administrar dichos bienes. De lo expuesto, se hace manifiesto la necesidad de puntualizar o fijar los parámetros necesarios para la debida administración de los bienes referidos que tanta importancia tienen para nuestra Nación.

A la fecha, las lagunas mencionadas y las concurrencias de atribuciones se han solucionado parcialmente con criterios emitidos conjuntamente con las dependencias involucradas, dando soluciones casuísticamente y no de manera integral.

Asimismo, sin intención de profundizar sino sólo hacer mención de las disposiciones al respecto, cabe señalar que por lo que se refiere a los bienes inmuebles militares, la construcción y las demoliciones de estos, está a cargo de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quedando al margen la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que no les aplica por cuestiones de seguridad nacional. Asimismo, encontramos otras disposiciones que marginan la intervención de dicha dependencia, provocando el mutimanejo de las disposiciones respectivas y el descontrol de la materia.

Realizado un análisis incontexto a la Ley General de Bienes Nacionales, no se determina claramente lo relacionado al sector paraestatal en especial a los organismos descentralizados que es el único rubro al cual la citada disposición

reglamentaria, a este respecto no se alcanza a dilucidar expresamente aquellos inmuebles que no se encuadran en la descripción que realiza el artículo 34 fracción VI, de la referida ley, ya que existen inmuebles que no son utilizados consistentemente en la descripción que se señala y no por ello podrían dejar de encontrarse sujetos al régimen de dominio público. Por ejemplo aquellos inmuebles que son utilizados en oficinas administrativas y en los cuales se presta el servicio directo de determinada entidad, ya que esta finalidad, es decir, el administrar recursos y prestar servicios administrativos, es el objeto directo de determinados organismos, siendo el caso del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Instituto Nacional Indigenista,

Asimismo, existe el desconocimiento de la aplicación o no de diversas disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, tales como, el último párrafo del artículo 63 de la citada ley, el cual involucra no sólo a las dependencias y organismos como versan todas las disposiciones, si no existe un párrafo que involucra a todas las entidades de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, resulta contradictorio que en diversas disposiciones se trate de regular la mayoría de las operaciones que pudieran efectuarse sobre bienes inmuebles, y por la otra, falte aunque sea una mención al tratamiento que por ejemplo debería darse a los arrendamientos que lleven a cabo las dependencias y entidades.

#### 4.5. PROPUESTAS DE ADECUACIONES

De las divergencias señaladas se patentiza la necesidad de llevar a cabo las adecuaciones pertinentes que permitan conocer, sin lugar a duda, la instancia ante la cual deberá acudir en un caso particular. Es por ello que para no expedir leyes particulares se continúe con la temática de una ley general, en la que, cualquiera que sea su denominación, distinga claramente las atribuciones que se

confieren a cada una de las dependencias que de manera particular maneje el patrimonio inmueble federal, por lo que se sugiere, que de igual manera que se encuentra concebido el actual artículo 8º de la Ley General de Bienes Nacionales, se determinen las atribuciones a cada una de las dependencias.

Por lo que se refiere al capítulo de determinación de régimen, se sugiere llevar a cabo una revisión y en su caso pormenorización de cada uno de los bienes que se encuentran sujetos a uno u otro régimen. Por ejemplo, en el artículo 2º fracción II y III de la Ley General de Bienes Nacionales, hacer una descripción clara de qué bienes se encuentran comprendidos en dichas fracciones, sin continuar con el vicio de remitir a otras disposiciones.

Asimismo, en la fracción IV del artículo 3º, determinar claramente en qué momento procedimental, los inmuebles a que se refiere esta fracción ingresan al patrimonio federal, es decir, que se precise que los mismos ya cuenten con el documento que declare extinta o liquidada a una entidad paraestatal, y la forma y términos en que un bien ingresa al patrimonio inmueble federal.

Por otra parte, reordenar disposiciones como el artículo 6º de la Ley General de Bienes Nacionales, en lo que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Igualmente, es necesario expresar en alguna de las disposiciones que se reglamenten los tiempos necesarios para el manejo de los inmuebles, esto es tratándose de bienes de dominio público, una vez que se determinen que ya no son útiles para la prestación del servicio público se proceda a su desincorporación y en el mismo acto, es decir en el mismo ordenamiento, en que se desafecte dicho régimen se autorice su manejo como bien de dominio privado.

Así también, se considera necesario reglamentar los inmuebles de dominio público de los organismos descentralizados, siendo estos los únicos respecto a los cuales

tiene injerencia el Gobierno Federal, entendido como sector central o, en su defecto, hacer una especial mención sobre aquellas operaciones inmobiliarias que realicen dichas entidades en las cuales no tenga intervención el Gobierno Federal. Esto es, no continuar con la práctica nociva de que por eliminación son o no competencia de las áreas que tienen injerencia en materia inmobiliaria; Ejemplo de ello es el último párrafo del artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, al mencionar que las entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus adquisiciones y ventas de inmuebles con base en avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o de Sociedades Nacionales de Crédito, sin hacer menor mención a los arrendamientos que realice y en los cuales es necesario también un dictamen.

Por otra parte, es necesario concordar la redacción de la fracción VI, del artículo 34, para hacerla congruente con todos los organismos descentralizados, y no parezca que dicha fracción pueda adaptarse exclusivamente a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Por último y en relación a la citada fracción, determinar en qué casos sería necesario hacer una precisión a la excepción que el mismo párrafo se refiere, ya que hay organismos descentralizados que realizan sus funciones especialmente en oficinas administrativas como es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Telecomunicaciones de México, entre otros que son propósitos directos a los de su objeto, y no por ello, quedan fuera de la protección que implica estar sujetos al Dominio Público.

En otro sentido, se reitera la necesidad de puntualizar o fijar los parámetros necesarios para la debida administración de los bienes que se encuentran asignados a la Secretaría de Educación Pública, por que como ya se mencionó, no existe una explícita asignación en todos los campos para su manejo o administración.

Se sugiere además la creación de un Registro Público de la Federación en el cual se controlen aquellos bienes que lo integran, sin distinción de sus características o autoridad rectora, para evitar la proliferación de Registros y por tanto el descontrol de dichos bienes.

Asimismo, se aplique en cada una de las dependencias un programa real de administración de los bienes a su cargo, es decir, cumplir cabalmente con las disposiciones emanadas de los actos de autoridad que se emitan en la materia y dar seguimiento a los mismos.

Esto es, que si se dona un bien, se cuide su aplicación al fin determinado y, en su caso, se proceda a la reversión del mismo; así como en los supuestos de sólo estar utilizando bajo cualquier figura jurídica un bien, que se cumpla con todos los factores que dieron lugar a ello, así como se optimice su utilización.

Lo anterior, toda vez que se ha perdido la misión administradora en estricto sentido, y sólo se ha estado actuando a petición de parte, olvidando el principio administrador de dichos bienes, es decir no se tiene un programa a desarrollar, que salvaguarde los intereses de la Nación.

Otra incongruencia la encontramos en el artículo 14 de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas al establecer que "El destino o cambio de destino de inmuebles de propiedad federal declarados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, deberá hacerse por decreto que expida el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional, al que atenderá el dictamen de la Secretaría de Educación Pública".

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que "Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados tratándose de inmuebles del dominio público, pagarán el uno al

millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones o enajenaciones onerosas, de inmuebles que celebren de conformidad con esta ley...."

En este sentido, cabe aclarar que no se puede determinar específicamente que una adquisición sea sobre bienes de dominio público, ya que este carácter sólo los podrían tener las expropiaciones, situación que no cuadra en los supuestos de este párrafo e igualmente no podemos hablar de enajenación sobre bienes de dominio público, ya que para poder llevar a cabo esta operación se requiere que estén sujetos a dicho régimen. Es por ello necesario modificar el texto actual para corregir la deficiencia mencionada.

Igualmente, es menester instrumentar un mecanismo idóneo para hacer efectiva la sanción que se menciona en el capítulo IX de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que a la fecha no se tienen establecidos los procedimientos necesarios para aplicar dichas sanciones, ni tampoco los procedimientos como la reversión que se señalan en la propia ley.

Independientemente, se requiere enfatizar que si bien la Ley General de Bienes Nacionales establece procedimientos y trámites a seguir para el control del Patrimonio Inmueble Federal, no es sino la autoridad encargada de representar el interés de la Federación en las diversas operaciones inmobiliarias, a la que le corresponde intervenir en las mismas y a las demás dependencias exclusivamente el coadyuvar para dicho fin.

Si bien es cierto, una ley no abarca la doctrina respecto a la materia de que se trate, poca gente tiene acceso a todos los conceptos que abarcan determinadas disposiciones, no obstante ello si es necesario que los conceptos más elementales pudieran establecerse en la propia ley. Por ejemplo, lo que sería la incorporación de hecho o la desafectación del régimen, toda vez que en diversas disposiciones se señala que los inmuebles que se utilizan en la prestación del servicio público a cargo de una dependencia o entidad, se encuentran incorporados al régimen de

dominio público, sin que se haga la aclaración que por este simple hecho ya no se requiere de un documento en específico, un decreto, que manifieste y determine que un inmueble por disposición de la autoridad se encuentra sujeto al régimen de dominio público.

Tan importante es lo anterior, que lo señalado hace distinguir entre la elaboración de un acuerdo de destino, el cual es expedido por un Secretario de Estado, o un Decreto, que es expedido por el Presidente de la República, implicando ello un manejo simple o sofisticado respectivamente, dado el trámite que cada uno de ellos requiere como ya se ha hecho mención en capítulos anteriores.

Independientemente de lo anterior, existe un concepto establecido en el artículo 33 segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación a la adquisición por vía de derecho público, el cual es necesario clarificar, ya que en el contenido del texto de dicha disposición se establece que los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible.

En este tenor, la referida disposición amplía a dos años la posibilidad del particular que resulte afectado por una expropiación, para ejercer el derecho de solicitar la reversión del inmueble afectado que no haya sido utilizado en la causa de utilidad pública que justificó la referida adquisición por vía de derecho público.

## CONCLUSIONES



PRIMERA.- Desde la época Precortesiana, hasta nuestros días, tenemos diversas reglamentaciones que ha venido rigiendo la evolución del patrimonio inmueble de nuestro país.

SEGUNDA.- Al evolucionar el concepto de propiedad pública, se hizo necesario que la misma fuera señalada, marcada, delimitada y, por lo mismo, necesaria su clasificación.

TERCERA.- La actual Ley General de Bienes Nacionales, resulta obsoleta en varios aspectos, por lo que es necesario instrumentar una nueva reglamentación que cuente con mecanismos idóneos que permitan el debido aprovechamiento del patrimonio inmueble federal, dando énfasis en aquellos mecanismos que permitan dar seguridad a la debida observancia de las propias disposiciones jurídicas que integren la citada regulación.

CUARTA.- Es necesaria la expedición del Reglamento correspondiente a la Legislación actual o a la que se implemente, para que en el mismo se aborden todos aquellos aspectos que no puedan tratarse a detalle o casuísticamente como se requiere en la práctica.

QUINTA.- Es necesario llevar a cabo una revisión integral de todos aquellos ordenamientos que en una o varias disposiciones regulen el uso, aprovechamiento o cualquier acto de administración de inmuebles propiedad del Gobierno Federal, para evitar continuar con la práctica viciosa de tener que recurrir a todas ellas para poder determinar correctamente el marco regulatorio, debido a la abundancia del mismo en el manejo de los bienes inmuebles.

SEXTA.- Por lo que se refiere a la concesión, se sugiere fijar los parámetros y alcances de la misma y sobre qué versa, ya que en algunos puntos se confunde respecto a qué derechos se tienen al final de la concesión.

SÉPTIMA.- No obstante los intentos de las reformas a la vigente Ley General de Bienes Nacionales, no se ha cumplido con los fines de adecuación que les dieron origen, tal es el caso, que no es claro el impulso a la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, ya que al no ser clara la reglamentación correspondiente muchas de ellas someten a consideración de las autoridades correspondientes, actos propios de su administración, lo que dilata los procedimientos respectivos y por lo tanto la dinámica que requiere la actual empresa pública.

OCTAVA.- Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1994, se dejó sin la debida protección a los monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, toda vez que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se encuentra imposibilitada para intervenir en la administración o aprovechamiento, (destino) de dichos inmuebles y la Secretaría de Educación Pública tampoco tiene atribuciones expresas para ello.

NOVENA.- Se hace patente la necesidad de emitir diversos criterios que se hacen mención en las propias disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales (artículo 58 fracción I y segunda parte del último párrafo del artículo 8 entre otros).

DÉCIMA.- Se ponen de manifiesto que el texto de la actual legislación requiere de clarificar términos y supuestos de algunas disposiciones, lo correspondiente a los dos años de la expropiación, así como en lo relativo al segundo párrafo del artículo 10, de la Ley General de Bienes Nacionales, relativo al pago del 1 al millar.

DÉCIMA PRIMERA.- Para una debida administración y aprovechamiento del patrimonio inmueble federal, se hace necesaria una revisión integral no sólo de la Ley General de Bienes Nacionales, sino de todos aquellos ordenamientos que

tengan injerencia en la materia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Expropiación, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, entre otros.

## PROPUESTAS

PRIMERA.- De las divergencias señaladas se patentiza la necesidad de llevar a cabo las adecuaciones pertinentes que permitan conocer, sin lugar a duda, la instancia ante la cual deberá acudir en un caso particular. Es por ello que para no expedir leyes particulares se continúe con la temática de una ley general, en la que, cualquiera que sea su denominación, distinga claramente las atribuciones que se confieren a cada una de las dependencias que de manera particular maneje el patrimonio inmueble federal, por lo que se sugiere, que de igual manera que se encuentra concebido el actual artículo 8º de la Ley General de Bienes Nacionales, se determinen las atribuciones a cada una de las dependencias.

SEGUNDA.- Igualmente, es necesario expresar en alguna de las disposiciones que se reglamenten los tiempos necesarios para el manejo de los inmuebles, esto es tratándose de bienes de dominio público, una vez que se determinen que ya no son útiles para la prestación del servicio público se proceda a su desincorporación y, en el mismo acto, es decir, en el mismo ordenamiento en que se desafecte dicho régimen se autorice su destino como bien de dominio privado.

TERCERA.- Así también, se considera necesario reglamentar los inmuebles de dominio público de los organismos descentralizados, siendo estos los únicos respecto a los cuales tiene injerencia el Gobierno Federal, entendido como Sector Central o, en su defecto, hacer una especial mención sobre aquellas operaciones inmobiliarias que realicen dichas entidades en las cuales no tenga intervención el Gobierno Federal. Esto es, no continuar con la práctica nociva de que por eliminación son o no competencia de las áreas que tienen injerencia en materia inmobiliaria; Ejemplo de ello es el último párrafo del artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, al mencionar que las entidades de la Administración Pública Federal deberán 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, sin hacer menor mención a los arrendamientos que realice y en los cuales es necesario también un dictamen.

Por otra parte, es necesario concordar la redacción de la fracción VI, del artículo 34, para hacerla congruente con todos los organismos descentralizados, y no parezca que dicha fracción pueda adaptarse exclusivamente a Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Por último y en relación a la citada fracción, determinar en qué casos sería necesario hacer una precisión a la excepción que el mismo párrafo se refiere, ya que hay organismos descentralizados que realizan sus funciones especialmente en oficinas administrativas como es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Telecomunicaciones de México, entre otros que son propósitos directos a los de su objeto, y no por ello, quedan fuera de la protección que implica estar sujetos al Dominio Público.

CUARTA.- Se sugiere la creación de un Registro Público de la Federación en el cual se controlen aquellos bienes que integran el patrimonio inmobiliario federal, sin distinción de sus características o autoridad rectora, para evitar la proliferación de Registros y el descontrol de dichos bienes.

QUINTA.- Asimismo, se aplique en cada una de las dependencias un programa real de administración de los bienes a su cargo, es decir, cumplir cabalmente con las disposiciones emanadas de los actos de autoridad que se emitan en la materia y dar seguimiento a los mismos.

Esto es, que si se dona un bien, se cuide su aplicación al fin determinado y, en su caso, se proceda a la reversión del mismo; así como en los supuestos de sólo estar utilizando bajo cualquier figura jurídica un bien, que se cumpla con todos los factores que dieron lugar a ello, así como se optimice su utilización.

SEXTA.- Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley General de Bienes Nacionales, señala que "Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados tratándose de inmuebles del dominio público, pagarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones o enajenaciones onerosas, de inmuebles que celebren de conformidad con esta ley...."

En este sentido, cabe aclarar que no se puede determinar específicamente que una adquisición sea sobre bienes de dominio público, ya que este carácter sólo los podrían tener las expropiaciones, situación que no cuadra en los supuestos de este párrafo e igualmente no podemos hablar de enajenación sobre bienes de dominio público, ya que para poder llevar a cabo esta operación se requiere que estén sujetos a dicho régimen. Es por ello necesario modificar el texto actual para corregir la deficiencia mencionada.

SÉPTIMA.- Igualmente, es menester instrumentar un mecanismo idóneo para hacer efectiva la sanción que se menciona en el capítulo IX de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que a la fecha no se tienen establecidos los procedimientos necesarios para aplicar dichas sanciones, ni tampoco los procedimientos como la reversión que se señalan en la propia ley.

OCTAVA.- Independientemente, se requiere enfatizar que si bien la Ley General de Bienes Nacionales establece procedimientos y trámites a seguir para el control del Patrimonio Inmueble Federal, no es sino la autoridad encargada de representar el interés de la Federación en las diversas operaciones inmobiliarias, a la que le corresponde intervenir en las mismas y a las demás dependencias exclusivamente el coadyuvar para dicho fin.

Si bien es cierto, una ley no abarca la doctrina respecto a la materia de que se trate, poca gente tiene acceso a todos los conceptos que abarcan determinadas disposiciones, no obstante ello, es necesario que los conceptos más elementales

podieran establecerse en la propia ley; por ejemplo, lo que sería la incorporación de hecho o la desafectación del régimen, toda vez que en diversas disposiciones se señala que los inmuebles que se utilizan en la prestación del servicio público a cargo de una dependencia o entidad, se encuentran incorporados al régimen de dominio público, sin que se haga la aclaración que por este simple hecho ya no se requiere de un documento en específico, un decreto, que manifieste y determine que un inmueble por disposición de la autoridad se encuentra sujeto al régimen de dominio público.

Tan importante es lo anterior, que lo señalado hace distinguir entre la elaboración de un acuerdo de destino, el cual es expedido por un Secretario de Estado, o un Decreto, que es expedido por el Presidente de la República, implicando ello un manejo simple o sofisticado respectivamente, dado el trámite que cada uno de ellos requiere como ya se ha hecho mención en capítulos anteriores.

Es por ello que se hace necesario clarificar este y los demás conceptos que se han expresado para tener un preciso control y una buena administración del Patrimonio Inmueble Federal.



## BILBIOGRAFÍA

- Acosta Romero Miguel, DERECHO ADMINISTRATIVO SEGUNDO CURSO, 2ª edición, editorial Porrúa, México 1993.
- Carrasco Pedro, LA SOCIEDAD MEXICANA ANTES DE LA CONQUISTA, en Cosío Villegas Daniel, Historia General de México, México 1992.
- CÓDIGO CIVIL, Colección Civil, 2º edición, editorial Delma, México 1998.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 1997.
- Chavez Padrón Martha.- EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO, 9ª edición, editorial Porrúa, México, 1988.
- De Pina Rafael, ELEMENTOS DE DERECHO CIVIL MEXICANO, 8ª edición, editorial Porrúa, México 1980.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 9ª edición, editorial Porrúa, México 1996.
- LEY DE AGUAS NACIONALES, Recopilación Actualizada de Documentos Jurídicos en Materia Agraria Volumen II, Procuraduría Agraria, México 1994.
- LEY DE EXPROPIACIÓN, Leyes y Códigos de México, 40ª edición, editorial Porrúa, México 2000.

- LEY DEL NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL, Colección Civil, 2º edición, editorial Delma, México 1998
- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Leyes y Códigos de México, 40ª edición, editorial Porrúa, México 2000.
- LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTORICOS, Leyes y Códigos de México, 40ª edición, editorial Porrúa, México 2000.
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Leyes y Códigos de México, 40ª edición, editorial Porrúa, México 2000.
- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Recopilación Actualizada de Documentos Jurídicos en Materia Agraria Volumen II, Procuraduría Agraria, México 1994.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Leyes y Códigos de México, 40ª edición, editorial Porrúa, México 2000.
- MEMORIA DE LA PRIMERA REUNIÓN NACIONAL DE UNIDADES DE CONTROL DE BIENES INMUEBLES DE LOS CENTROS SAHOP, 1ª edición, editorial Bodoni, México, 1981.
- Mendieta y Nuñez Lucio.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO, 12ª edición, editorial Porrúa, México, 1974.
- Pallares Eduardo, DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, 22ª edición, editorial Porrúa, México 1996.