

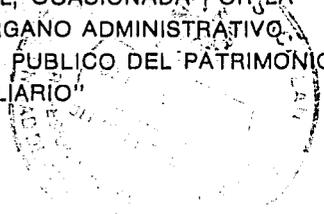
20721
77



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA PROBLEMÁTICA JURIDICO-PATRIMONIAL-INMOBILIARIA
EN EL DISTRITO FEDERAL, OCASIONADA POR LA
INEXISTENCIA DE UN ORGANO ADMINISTRATIVO,
ENCARGADO DEL REGISTRO PUBLICO DEL PATRIMONIO
INMOBILIARIO"



SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CESAR FALCON PETRICIOLI

ASESOR: LIC. IRENE DIAZ REYES



AGOSTO 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN

LIC. ROCÍO DEL CARMEN RENDÓN AGUIRRE.
JEFA DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.

Por este conducto informamos a usted, que una vez finalizado el Seminario Taller Extracurricular: "La Naturaleza del Derecho Administrativo y sus repercusiones en la Administración Pública de México", los profesores de los módulos correspondientes, hemos decidido otorgar nuestro VOTO APROBATORIO al trabajo:

"LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-PATRIMONIAL-INMOBILIARIA EN EL DISTRITO FEDERAL, OCASIONADA POR LA INEXISTENCIA DE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO ENCARGADO DEL REGISTRO PÚBLICO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO"

que para obtener el grado de Licenciado en Derecho presenta el alumno: César Falcón Petricioli, con número de cuenta 08640238-1, considerando que el trabajo sustentado por el alumno reúne los elementos teórico - metodológicos requeridos para esta modalidad de titulación.

Sin otro sobre el particular, nos es grato saludarla.

ATENTAMENTE.

Acatlán, Estado de México a 30 de junio de 2003

LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMÍREZ

LIC. ALICIA LARA OLIVARES

LIC. IRENE DÍAZ REYES

LIC. CÉSAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA

LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA

The block contains five horizontal lines, each with a handwritten signature above it. The signatures are: 1. A large, stylized signature. 2. A signature that appears to be 'Alicia'. 3. A signature that appears to be 'Irene'. 4. A signature that appears to be 'César'. 5. A signature that appears to be 'Roberto'. A large, diagonal scribble is present on the right side of the lines.

13

"Qué importa el mundo, si el mundo es una mentira...", fue una de tus frases favoritas de decir; misma que el tiempo me ha obligado a recordar, revivir y reflexionar, una y otra vez, sobretodo, respecto de cada una de las enseñanzas que guarda y que tú intentaste transmitirme incansablemente.

Tu alegoría, a primera vista, bien pudiese parecer un enunciado que manifiesta el resentimiento que contra ésta vida puede expresar cualquiera que no ha alcanzado sus más profundos anhelos...

¡Nada más alejado de la realidad!

Gracias a tu permanente esfuerzo y trabajo, a tu rectitud y particularmente a tu fe, obtuviste la satisfacción de alcanzar tus sueños...

No obstante ello, el cumplimiento de muchos de ellos no dependió directa y exclusivamente de ti; también intervenimos diversos actores que no supimos comprender oportunamente el mensaje que portabas y que con tanta vehemencia nos quisiste transmitir.

Esfuerzo y trabajo permanentes e incansables, tanto del cuerpo, del alma, como de la mente, con el único objeto de prodigar incondicionalmente a los que amaste, todas las bendiciones que a su vez te fueron obsequiadas.

La profundidad de tu pensamiento, así como de tus sentimientos, se puede muy bien englobar en esa frase tuya, tan tuya, tan fácil y difícil de comprender a una misma vez; nosotros que quizá sólo seamos un sueño que alguien más sueña, y del cual, tú despertaste (o te dormiste) más temprano...

A mi padre

C

Infatigable

Así sería la forma en la que podría describirte en una sola palabra, infatigable, siempre infatigable...

Sin importar el trabajo, sin importar la adversidad, los problemas, las tristezas ni la ingratitud, siempre te has mostrado incansable, entregando siempre tu bondad, tus bendiciones y tu mejor cara ante todas las circunstancias...

Nunca estoica, siempre has sido dinámica, participativa, precursora de cambios y ejemplo de trabajo permanente... enmarcado bajo un halo bonhomía a veces incomprensible.

Madre, compañera, confidente y amiga, permíteme que te ofrezca este trabajo como producto del tuyo propio, que a través de los años me ha prodigado con cariño inmerecido.

Eres uno de los pilares que ha trascendido en forma más profunda en mi existencia; que me ha conformado en mis momentos de debilidad y me ha impulsado a ver la luz a través del calidoscopio del amor.

Por que siempre te has encontrado junto a mí, en cualquier circunstancia...

A mi madre

D

Una de las grandes bendiciones que nos ofrece esta vida, es la convivencia con personas con quienes tenemos diferencias de edades, diferencias de criterios y puntos de vista, diferencias de personalidades y quienes, en algunos casos, figuran en la personalidad de cada uno como ejemplo a seguir en la forma en la que enfrentan sus diferentes realidades...

En ese sentido puedo decir, sin temor a equivocarme, que el compartir mi existencia con gente como ustedes ha resultado ser una maravillosa fuente de inspiración para mí, puesto que siempre se han mostrado intransigentes con el abatimiento moral que ha pretendido dominarles con las contrariedades que caracterizan a esta vida, y no obstante ello, siempre han preferido recibirlas como simples pruebas con las cuales han forjado sus respectivos espíritus y han sentado las bases para lograr, para sí y para sus respectivas familias, una vida mejor, caracterizada por el cariño a los suyos y cimentada en su propio y único esfuerzo...

A mis hermanos:

Rita y Juan Carlos

En ese sentido, me resulta indispensable pensar en mejorar día a día, tanto como persona, como profesionalista, a fin de legar en las generaciones que vienen empujando fuertemente, la impresión de que todo aquello que se propongan, podrán lograrlo a través de un trabajo y esfuerzo constantes... a todos mis sobrinos, mis bendiciones y cariño incondicional..

Pauly, Juan Carlos, Edgar Alejandro y Martha Daniela

E

Alguna ocasión escuché decir una frase que bien pudiera ofrecerse como un tanto pueril, sin embargo, a continuación me permitiré citarla más o menos textualmente:

"A la única persona a la que la vida te da la oportunidad de escoger es a tu mujer, ni a tus padres ni a tus hermanos los escoges tú, sólo a la que va a ser tu esposa..."

Creo, sin temor a equivocarme, que en ese sentido la vida me dio una de las oportunidades más grandiosas que le puede ofrecer a cualquier persona; y esa oportunidad es precisamente, la de encontrar, más que la de escoger, a la persona con la que quieres compartir el resto de tu existencia...

Las razones de ese deseo de permanencia a tu lado las ofrecen tu bondad, tu cariño incondicional, tu disponibilidad permanente para escucharme, apoyarme y compartir los altibajos de la vida misma, entre los que bien puedo mencionar, el alcanzar metas como la que con la culminación de este trabajo se presenta...

Me duele en el alma que ese deseo de compartir mi vida contigo no haya podido cumplirse... Las razones huelgan, pero la luz que transmitiste a mi existencia arderá en forma imperecedera hasta el último de mis días, iluminando mi camino paso a paso y alentando, además, la esperanza de que la vida me permita regresar a tu lado para recuperar todas las emociones, tiempo y sueños que compartimos alguna vez...

Quisiera que supieras que la memoria impedirá, día tras día, que todos los eventos vividos a tu lado se hundan y queden cubiertos bajo el polvo del olvido... por el contrario, me permitiré alimentarlos permanentemente para mantenerlos vivos y poder continuar este camino con la certeza de que la felicidad existe, aunque sea en los recuerdos...

A Mirna

F

Dedico éste trabajo a una de las personas, cuya influencia positiva marcó sobremedida mi existencia, desafortunadamente, como versa el proverbio popular que "...de lo bueno poco...", te adelantaste muy pronto; sin embargo, tu enorme bondad y comprensión siempre estarán conmigo así como con todas aquellas personas que tuvieron la maravillosa oportunidad de conocerte...

A mi tío Alberto

En forma muy especial, quisiera dedicar este logro a mis queridos (y muy pacientes) profesores, quienes me impartieron el seminario de titulación y sin cuyos conocimientos, orientación y apoyo, simplemente este trabajo no hubiese sido...

Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez

Lic. Alicia Lara Olivares

Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta

Lic. Roberto Tinajero Barrera

Particularmente a mi asesora de Tesis, por su invaluable apoyo:

Lic. Irene Díaz Reyes

Así como al Doctor en Derecho

Gabino Eduardo Castrejón García

Por las maravillosas cátedras impartidas a todos los alumnos del seminario...

Asimismo, quiero dedicar éste trabajo a todos mis compañeros del Seminario de Titulación...

E1

Agradezco profundamente el apoyo de mis amados amigos y compañeros en la vida:

Antonia González Espinosa

Arturo Rivera

Carlos Gómez

Gustavo Aguilar

Job Petricioli Ayala

Ernesto Alfonso Ramírez Llanos

José Luis, Gilberto y Miguel Tapia Galimanez

Leticia Cadena

Asimismo, agradezco a todas aquellas personas que de alguna u otra manera, formaron parte del presente trabajo y de mi proceso de formación académica, Dr. Ranulfo Romero Moreno "El Tío Güero", Dr. Javier Grandini González, Lic. Juan Antonio Diez Quintana, Lic. Rosa María Díaz Nuño, Lic. Roberto Castañeda, Luis Arauz Ortiz, Delfino González Martínez, Luis Aranda Terrones, Lic. Manuel Gutiérrez Adriano, Lic. Arturo "Archie" Rosique Castillo, Lic. Jorge Juárez Grande, Martha Petricioli Romero, Lic. Rafael "El güero" Vargas Petricioli, Lic. Javier González del Villar, Lic. Raúl Vera Larrea, a todos los profesores que conformaron mi formación profesional, a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus "Acatlán" y a mi amada Universidad Nacional Autónoma de México.

++

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más graves por los que ha atravesado nuestro país, así como el Distrito Federal, es la falta de planeación en la conducción de las tareas de gobierno por parte de quienes detentan el poder público, así como la falta de técnica legislativa e ignorancia en el ejercicio público.

En ese sentido, durante la primera mitad del Siglo XX y al triunfo de la primera Revolución social que se gestó en dicha época, comienza el desproporcionado, desmedido y descontrolado crecimiento poblacional del Distrito Federal y en consecuencia, de sus necesidades más esenciales.

Al crecer la Ciudad, su gobierno debía estar a la altura de las circunstancias, a fin de estar en posibilidades de controlar y reglamentar dicho crecimiento; sin embargo, la falta de planeación en la conducción de las tareas de gobierno para satisfacer el interés público, se reflejó en la falta de instituciones y organismos legalmente constituidos para cumplir con las tareas y acciones de gobierno.

El presente trabajo de investigación está enfocado a demostrar que por la incapacidad de la Administración Pública del Distrito Federal de determinar fehacientemente, el catálogo de inmuebles que forman parte de su patrimonio, así como el gasto desmesurado en el alquiler de edificios que sirven de sede de oficinas de gobierno, se hace necesaria la existencia de instituciones y organismos necesarios para que el gobierno cumpla con su función pública, particularmente en lo que a los bienes propiedad del Distrito Federal se refiere, a fin de solventar la grave situación de desorden y total descontrol en lo referente a su patrimonio inmobiliario.

En ese sentido, la del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, dispone que el Distrito Federal debe contar con un "registro del patrimonio inmobiliario"; sin embargo, en la práctica administrativa dicho registro ha sido erróneamente confundido con la figura del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del

Distrito Federal, el cual tiene como tarea fundamental la inscripción de los diversos actos, documentos y títulos relacionados con la propiedad de los particulares, específicamente por lo que hace a sus bienes muebles e inmuebles, así como el registro de las personas morales que éstos constituyan.

Es por ello que el presente trabajo de investigación, plantea la necesidad de dotar al Distrito Federal, de un Registro, un Catálogo y un Inventario Inmobiliario, que le permita resolver la problemática mencionada, otorgándole la certeza del haber inmobiliario con el que cuenta, y ejecutar, adecuadamente, los programas prioritarios de Gobierno en materia inmobiliaria.

Al respecto, el presente estudio propone cuatro Capítulos fundamentales de conocimiento, el primero de ellos se denominó "Derecho Administrativo", en el cual se efectuará un análisis minucioso del tema, mismo que abarcará el concepto de Derecho Administrativo, sus antecedentes y evolución, sus fuentes, la función administrativa, el acto administrativo, su concepto, sus elementos, su clasificación y sus formas de extinción.

El segundo de ha denominado "Administración Pública" y tiene como objeto el establecimiento de lo que debe ser considerado como administración pública, sus antecedentes y evolución. Asimismo, se efectuará un estudio de la organización y estructura de la administración pública federal y del Distrito Federal, el cual considerará puntualmente sus correspondientes formas de integración, como son, la centralizada, la paraestatal y, en el caso particular del Distrito Federal, la desconcentrada.

El capítulo tercero acotará en forma notable el tema de estudio del presente trabajo de investigación, es por ello que se le identificó como "El Patrimonio". En ese sentido, se propone un análisis de lo que es el concepto de patrimonio del estado, sus elementos, su clasificación, así como todo lo relacionado con las atribuciones que tienen en esa materia, tanto las dependencias federales, como las del Distrito

Federal, concluyéndose con un análisis de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y su relación con la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, a fin de estar en posibilidades de determinar la obligación legal de la existencia del Registro de Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Finalmente, el cuarto y último Capítulo expondrá la propuesta que se efectúa en relación con la creación del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal como una Unidad Administrativa dependiente de la Oficialía Mayor, así como de las atribuciones y funciones con las que contará.

ÍNDICE

Página

CAPÍTULO I DERECHO ADMINISTRATIVO.

I.1 Concepto de Derecho Administrativo.	1
I.2 Antecedentes y Evolución del Derecho Administrativo.	5
I.3 Fuentes del Derecho Administrativo.	6
1.4 Función Administrativa	10
I.5 Acto Administrativo.	13
I.5.1 Concepto de Acto Administrativo.	13
I.5.2 Elementos del Acto Administrativo.	15
I.5.3 Clasificación del Acto Administrativo.	18
I.5.4 Extinción del Acto Administrativo	23

CAPÍTULO II ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

II.1 Antecedentes y Evolución de la Administración Pública.	27
II.2 Concepto de Administración Pública.	33
II.3 Organización y Estructura de la Administración Pública Federal.	37
II.3.1 Organización Administrativa.	37
II.3.2 Integración de la Administración Pública Federal.	39
II.3.2.1 Administración Pública Centralizada Federal	39
II.3.2.2 Administración Pública Paraestatal Federal.	47
II.4 Organización y Estructura de la Administración Pública en el Distrito Federal.	52

II.4.1 Antecedentes y Evolución del Distrito Federal.	52
II.4.2 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.	55
II.4.3 Integración de la Administración Pública del Distrito Federal.	57
II.4.3.1 Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.	57
II.4.3.2 Administración Pública Desconcentrada del Distrito Federal.	59
II.4.3.3 Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal.	60

CAPÍTULO III EL PATRIMONIO

III.1 Concepto de Patrimonio del Estado.	63
III.1.1 Concepto de Patrimonio del Estado.	63
III.2 Elementos del Patrimonio del Estado.	65
III.2.1 Clasificación del Patrimonio del Estado.	74
III.2.1.1 Bienes del Dominio Público.	75
III.2.1.2 Elementos de los Bienes del Dominio Público.	84
III.2.1.3 Bienes del Dominio Privado.	93
III.2.1.4 Elementos de los Bienes del Dominio Privado.	97
III.3 El patrimonio de las asociaciones religiosas.	98
III.4 Atribuciones en materia patrimonial a nivel federal.	100
III.4.1 Secretaría de la Defensa Nacional.	101
III.4.2 Secretaría de Marina.	101
III.4.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	102
III.4.4 Secretaría de Desarrollo Social.	102
III.4.5 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	103
III.4.6 Secretaría de Energía.	104

III.4.7 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	105
III.4.8 Secretaría de la Función Pública.	106
III.4.9 Secretaría de Educación Pública.	107
III.4.10 Secretaría de Salud.	108
III.4.11 Registro Público de la Propiedad Federal.	108
III.5 Atribuciones en materia patrimonial en el Distrito Federal.	114
III.5.1 Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.	115
III.5.2 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.	115
III.5.3 Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal.	117
III.5.4 Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.	118
III.5.5 Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal.	118
III.5.6 Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.	119
III.5.7 Secretaría de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal.	120
III.5.8 Secretaría de Turismo del Gobierno del Distrito Federal.	121
III.5.9 Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.	121
III.5.10 Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal y el Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.	122
III.5.11 Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.	128
III.5.12 Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial, genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal.	131
III.5.13 Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.	133
III.5.14 Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.	140
III.5.15 Análisis de los artículos 33 y 35 de la Ley Orgánica de la	143

Administración Pública del Distrito Federal, 100 y 117 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y su relación con los artículos 48, 66, 70, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125 y 126 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

III.5.15.1 La obligación legal de la existencia del Registro de Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal y su inexistencia a nivel real dentro de la Administración Pública del Distrito Federal. 143

CAPÍTULO IV PROPUESTA DE CREACIÓN DEL REGISTRO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

IV.1 La creación del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal como una Unidad Administrativa dependiente de la Oficialía Mayor y la adición y modificación de las Leyes Orgánicas de la Administración Pública del Distrito Federal del Distrito Federal y del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal 151

IV.1.1 Propuesta de adición de una fracción XX A en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del Distrito Federal 153

IV.1.2 Propuesta de adición de una fracción III Bis en el artículo 9° de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público 154

IV.1.3 Propuesta de modificación del apartado 3 y de adición de un apartado 3 Bis de la fracción XIII del artículo 7° y de adición de una fracción III Bis al artículo 27 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal 155

IV.1.4 Propuesta de integración de un artículo 100 Bis y modificación del artículo 100 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en sus fracciones II, IV, VI, VII, XI, XIII y XVII 156

IV.2 Propuesta de Estructura Orgánica del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal 164

IV.2.1 Propuesta de Manual de Organización de las Direcciones de Área adscritas a la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal 167

IV.3 Trámites ante la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal. 171

IV.3.1 Trámite de registro de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.	171
IV.3.2 Trámite de Rectificación de inscripción de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.	176
IV.3.3 Trámite de Reposición de inscripción de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.	177
IV.3.4 Trámite de Cancelación de inscripción de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.	178
IV.3.5 Consulta de Folio Real y Certificaciones ante la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.	179
IV.4 Índice de Bienes Inmuebles propiedad del Distrito Federal.	179
IV.5 Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal.	180
CONCLUSIONES	182
BIBLIOGRAFÍA	
LEGISLACIÓN	

CAPÍTULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO.

I.1 Concepto de Derecho Administrativo.

Para explicar el concepto de Derecho Administrativo hay que situarse en diversas posturas o criterios.

Desde el punto de vista legal el Derecho Administrativo es un conjunto de leyes que tienen por objeto regular la Administración Pública. Constitucionalmente son las normas jurídicas que se refieren a la organización y funciones del Poder Ejecutivo; y por último desde el punto de vista de las relaciones jurídicas, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas que vigilan las relaciones entre el Estado y los particulares.

El Derecho Administrativo se ha definido a través de la historia, de manera general, como una rama del Derecho Público Interno que regula la actividad administrativa del Estado, en cuanto a su organización y funcionamiento.

Con base a lo anterior, algunos doctrinarios han expresado diferentes opiniones acerca del concepto de Derecho Administrativo, dentro de los cuales destaca el Maestro Andrés Serra Rojas quien define al Derecho Administrativo como *"la rama del derecho publico interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la Administración Pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales".*¹

¹ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, México, Edit. Porrúa, 1999, p.140

PAGINACION

DISCONTINUA

Por otra parte, el Maestro Miguel Acosta Romero define al Derecho Administrativo como *"el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares"*.²

El Jurista Gabino Fraga concibe al Derecho Administrativo como *"la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa"*.³

Como se puede observar, los anteriores conceptos enuncian los elementos referentes a la naturaleza y a los fines del Derecho Administrativo.

El Derecho Administrativo realiza algunos actos jurídicos, que no dejan de ser administrativos y que están regulados por normas de carácter privado, como es el Código Civil, o el Código Mercantil; por ejemplo la Administración Pública emite títulos de crédito regulados por leyes mercantiles. En general, todas las relaciones entre la Administración Pública y los demás poderes de la Unión, con organismos internacionales y con los particulares, son relaciones de Derecho y por consiguiente son administrativas, por que interviene un órgano de la Administración Pública o por que se realiza la actividad administrativa.

Esto significa que hay normas que regulan la actividad administrativa del Estado siendo estas de Derecho Privado cuando en realidad deberían ser de carácter público; ya que resulta evidente que las normas que regulan la organización, estructura y funcionamiento del Estado, son de Derecho Público.

² Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1999, p.12

³ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1999, p 13

No obstante lo anterior es necesario hacer la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado.

Derecho Público.- Conjunto de normas que regulan la función, estructura y organización del Estado en el cumplimiento de sus fines, cuando interviene en su carácter y con la investidura de autoridad. En esta definición se encuentra el elemento principal del derecho público, ya que el Estado puede actuar o tener relaciones jurídicas con él mismo, con otros Estados y con sus propios gobernados en su carácter de particular, pero al actuar en carácter de autoridad lo está haciendo en una esfera de Derecho Público.

Derecho Privado.- Conjunto de normas que regulan las relaciones de los particulares entre sí y las relaciones de los particulares con el Estado, siempre y cuando este último no este investido de autoridad.

De acuerdo con el Doctor Villoro Toranzo, hay cinco especificaciones o criterios para establecer la diferencia entre Derecho Público y Derecho Privado:

I. Por su contenido o materia.

Público.- Comprende las normas que se refieren a la constitución, organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales y las relaciones de estos con los particulares.

Privado.- Abarca las normas por las que se ejercita la responsabilidad de los particulares en los límites creados que les reconoce el Estado.

II. Por las relaciones reguladas.

Público.- Aquellas en las que interviene el Estado con el carácter de autoridad, como sujeto activo o pasivo.

Privado.- Aquellas en que los sujetos activos y pasivos actúen como particulares, en el momento en que un particular actúa por concesión del Estado, la relación será de Derecho Público, pues en ella esta presente la actividad del Estado aunque sea una presencia delegada.

III. En cuanto al criterio filosófico.

Público.- El Derecho Público se rige por la justicia de subordinación y la justicia institucional. En la primera el fin inmediato es el bien de la comunidad y él limite la dignidad de los individuos. La justicia institucional tiene por fin regular los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales entre sí, con vista a que sirvan al bien común y al bien individual de todos los miembros de la sociedad.

Privado.- Se rige por un pensamiento social, en la que el fin inmediato es el bien de los individuos y el límite, el bien común.

IV. Por las características de las actuaciones jurídicas.

Público.- Aquellas que se realizan en nombre del Estado y en ejercicio de la Soberanía, como por ejemplo, el ejercicio de la fuerza pública y las expropiaciones.

Privado.- Las que realicen los particulares en ejercicio del principio de la autonomía de la voluntad.

V. En cuanto al modo de operar.

Público.- El Estado actúa con imperio normativo, que se manifiesta coactivamente y sin necesidad de consultar a la otra parte. Ello implica la posibilidad de que pueda recurrir al uso de la fuerza para imponer su solución.

Privado.- La libertad de los individuos los conduce a pactar obligaciones sin coacción estatal; tratándose de actos de dos o más voluntades previa consulta y acuerdo.

De manera general y simplificada, el Derecho Administrativo es un instrumento fundamental para el ejercicio de la función administrativa del Estado, siendo ésta la de satisfacer las necesidades que el interés público demanda, a través de medidas y actos concretos y específicos. Es el derecho que vigila la actividad del Estado en el desempeño de su administración.

I.2 Antecedentes y Evolución del Derecho Administrativo.

El fenómeno de la Administración Pública surge en las primeras sociedades políticas, pero el concepto de Derecho Administrativo es de reciente creación apareciendo en los siglos XVII y XVIII los primeros estudios. No es sino hasta principios del siglo XIX, cuando diversos autores como Maurice Hariou, León Duguit y Gastón Jeze de la doctrina francesa, Adolfo Posada y Teodosio Lares de la española, y destacando también en México Gabino Fraga, exponen sus teorías sobre la conceptualización del Derecho Administrativo.

La evolución del Derecho Administrativo es difícil de comentar, ya que depende de la historia y organización de cada Estado. Asimismo, esta disciplina ha evolucionado a la par del crecimiento de las estructuras del Poder Ejecutivo y al incremento de las actividades, facultades y obligaciones del mismo.

Lo anterior significa que el Derecho Administrativo esta en constante evolución, en cuanto a la precisión de su objeto de conocimiento y su autonomía, debido a las transformaciones geográficas, políticas, económicas, culturales y sociales de cada Estado.

I.3 Fuentes del Derecho Administrativo.

La voz "Fuente" proviene del latín – *de fons, fontes*, a su vez, fundo, significa el lugar donde brota el agua en su superficie –; jurídicamente hablando, se refiere al manantial donde brota o aparece el Derecho o los procesos necesarios para la creación de las normas jurídicas.

En la Teoría General del Derecho habitualmente se estudian tres tipos de fuentes: reales, formales e históricas. Las primeras son los acontecimientos culturales de cualquier tipo que determinan el contenido del derecho positivo. Las fuentes formales son los diversos tipos de textos normativos como son las Constituciones, Leyes, Reglamentos, etc. Por último, las fuentes históricas son aquellos documentos y vestigios de cualquier índole que permiten conocer el orden jurídico de sociedades anteriores.

Estas tres clases de fuentes, han sido consideradas como el punto de partida para determinar el conocimiento o estudio del Derecho, asimismo algunos autores señalaban que la conciencia social, originaba al Derecho, ya que tal fenómeno resultaba ser la fuente del orden jurídico, es decir de donde éste proviene.

No obstante la amplitud del Derecho Administrativo, no se ha estudiado con precisión el problema de las fuentes de las cuales emana, pues en las circunstancias actuales no existe una teoría propia del Derecho Administrativo, así que los autores han sido influenciados por las ideas de Geny y Bonnesse, haciendo la aclaración que estas ideas no son suficientes para poder establecer una teoría propia de las Fuentes del Derecho Administrativo en su sentido amplio, ya que las circunstancias que imperan actualmente son distintas a las tomadas en cuenta por los citados autores.

Pero a pesar de la existencia de tal problema algunos autores han podido especificar y detallar la existencia de fuentes expresas del Derecho Administrativo, como

ejemplo algunos de ellos son: Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero.

Las fuentes del Derecho Administrativo se han definido como los procedimientos, actos, hechos y demás medios de creación e interpretación, en los cuales tienen su origen los principios y leyes en general, referentes a la Administración Pública.

Dichas fuentes del Derecho Administrativo se han clasificado doctrinalmente de la misma manera que las fuentes de Derecho en general, pero aplicadas a la materia administrativa, se refieren a las distintas maneras de creación de las normas jurídicas referentes a la Administración Pública, así como a la actividad administrativa del Estado; consiguientemente, existen principios constitucionales administrativos, leyes y reglamentos administrativos, jurisprudencia administrativa emitida tanto por el Poder Judicial Federal como por el Ejecutivo Federal.

Una de las clasificaciones doctrinarias de las fuentes del Derecho Administrativo las ha dividido en fuentes directas e indirectas.

Las fuentes directas son las que crean el Derecho Administrativo y sus procedimientos, apoyándose en el derecho positivo, en la costumbre y en los principios generales de derecho de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, las fuentes indirectas son aquellas que interpretan al Derecho Administrativo, considerándose dentro de ellas a la jurisprudencia y a la doctrina científica.

Es importante mencionar que la máxima fuente del Derecho Administrativo Mexicano, de conformidad con nuestra Carta Magna, es la Ley, siendo ésta el reflejo de la voluntad del pueblo a través de los Diputados y Senadores que conforman el Poder Legislativo Federal.

De acuerdo con el párrafo que antecede, podemos decir que el Derecho escrito se integra con la legislación administrativa vigente, siendo este el más confiable gracias a la seguridad de su contenido, ya que, entre otras cosas, nos asegura su vigencia manteniendo el principio denominado por la doctrina como "jerarquía de las fuentes".

Las fuentes directas o escritas del Derecho Administrativo, de acuerdo al Maestro Andrés Serra Rojas, se clasifican, según su jerarquía, en:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Las Leyes Ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Federal.
- c) Las Leyes Ordinarias que son expedidas por el Poder Ejecutivo Federal, en los casos autorizados por la Constitución.
- d) Los Tratados y Convenciones que el Estado celebre con otros sujetos de Derecho Internacional.
- e) Los Reglamentos de la Administración Pública, que expide el Poder Ejecutivo Federal.
- f) Los Reglamentos, Estatutos, reglas de operación, normas técnicas del servicio de las entidades administrativas paraestatales. Por lo que se refiere a estos organismos, deben subordinarse a sus leyes y que rigen la marcha de la institución respectiva, sin que hasta la fecha se les haya reconocido el carácter de autoridad.
- g) Las circulares e instrucciones

Una vez señalado el orden de jerarquía que mantienen las fuentes del Derecho Administrativo, se analizarán las más importantes; tales como:

"La *Constitución*.- Es la fuente por excelencia del derecho, en cuanto a que determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia y organización de los órganos constitucionales, los derechos básicos de una

comunidad elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos".⁴

Los estudiosos del derecho han dividido a la Constitución en dos grandes partes: orgánica y dogmática. La primera se refiere a los derechos fundamentales que se le otorgan a cada individuo y la dogmática, a la organización y estructura que mantiene el Estado.

Las Leyes (Federales y locales).- La ley es la fuente más importante del Derecho Administrativo, ya que esta es una disposición o mandato imperativo de carácter general y permanente, provista de una sanción en aras del interés común; elaborada, promulgada y publicada por los órganos que tienen constitucionalmente tal atribución.

"Los Tratados Internacionales.- Pueden definirse, en sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos".⁵

Los Tratados o Convenciones Internacionales han adquirido en el mundo moderno una gran importancia, siendo considerados como una fuente directa o primaria y no así como una fuente secundaria del Derecho Administrativo. Los Tratados para su creación tienen que pasar por diferentes etapas, siendo éstas: 1.- Negociación, donde se establecen los límites y alcances del Acuerdo Internacional, 2.- Adopción del Texto; en donde se verifica el texto final de la Conferencia por los Estados u Organismos Internacionales que realizaron las negociaciones, 3.- Aceptación del Tratado, realizándose a través de las siguientes maneras: a) Firma, b) Canje de notas, c) Aprobación, d) Ratificación y e) Adhesión.

⁴ Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 177

En México, se otorga la facultad para celebrar Tratados Internacionales al Presidente de la República con aprobación del Senado, siempre y cuando no sean contrarios a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, viéndose normada y regida esta facultad en el artículo 133 constitucional. Por tal razón, la doctrina ha establecido diferentes elementos para la validez y existencia de los Tratados, siendo los siguientes: *Elementos de Existencia*.- consentimiento, objeto y solemnidad, y *Elementos de Validez*.- ausencia de vicios en el consentimiento y capacidad de los Estados.

1.4 Función Administrativa.

El Estado para poder efectuar sus metas, fines, propósitos o tendencias de carácter general que se ven consagradas en su legislación, ha reconocido tres actividades esenciales:

- a) *Función Legislativa*, que es la actividad encaminada a crear las normas jurídicas generales.
- b) *Función Jurisdiccional*, es la actividad del Estado encaminada a resolver litigios, controversias y emitir sentencias de carácter obligatorio.
- c) *Función Administrativa*, se enfoca a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, siempre bajo el orden jurídico.

Montesquieu, afirmaba que si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo ejercitaran estos tres poderes, es decir, los de realizar leyes, ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar crímenes, el sistema del Estado estaría perdido, es decir, el poder debe estar dividido y tener la misma fuerza, para así poderse vigilar; siendo este pensamiento la base de la teoría de la división de poderes del Estado; en otras palabras, el sistema de pesos y contrapesos.

⁴ Sepúlveda César, Curso de Derecho Internacional, México, Edit. Porrúa, 1983, p. 120

Pero si bien es cierto que el estudio de estas tres funciones del Estado son de gran importancia, sólo nos abocaremos al análisis de la función administrativa, por ser el objeto de la presente propuesta.

Comenzaremos por establecer el concepto de *función*, que constituye la base de este desarrollo. La misma etimología de la palabra función determina su concepto: proviene del latín "*fungere*", que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez se deriva de "*finire*", por lo que dentro del campo del estudio del derecho, la función significará toda actuación en razón del fin jurídico en su doble esfera, pública y privada. Tal concepto nos infiere la idea de que toda función administrativa que realice el Estado deberá de estar encaminada a satisfacer el Interés General.

La actividad administrativa es la función que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, siempre se tendrá que realizar bajo un orden jurídico y limitar sus efectos a los actos jurídicos que por ley solamente le corresponden.

Así pues, la importancia de la función administrativa se ve encauzada por el Derecho Administrativo, que se encuentra formado por un conjunto de normas que rigen a la Administración Pública, los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

No existe entre los diversos autores una uniformidad de ideas para poder establecer con precisión el concepto de función administrativa, pero podemos afirmar que tal función se puede definir como "*la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo a través de la Administración Pública encaminada siempre a la ejecución de leyes*".

La función administrativa, puede ser estudiada desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. El punto de vista formal sólo toma en consideración

el poder que realiza el acto administrativo; el punto de vista material, considera la naturaleza interna del acto administrativo.

Si se estudia a la función administrativa desde el punto de vista formal, podría ser definida como la actividad que habitualmente realiza el Ejecutivo Federal encaminada a la ejecución de leyes; tal definición es aceptable si nos atenemos a los principios consagrados en nuestra Carta Magna, que concentran en dicho poder casi la totalidad de actos a que se refiere tal actividad como se ve expresado en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo la aclaración que en tal precepto no sólo se otorga al Ejecutivo funciones de carácter puramente administrativo, sino también funciones legislativas y jurisdiccionales.

Andrés Serra Rojas señala que la función administrativa, definida con anterioridad contiene los siguientes elementos:

- I. Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo.
- II. Se realiza bajo un orden jurídico de Derecho Público. Tendiendo las funciones, como carácter general, la obligación de desenvolverse dentro de un orden jurídico.
- III. La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar.
- IV. La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. Siendo la actividad administrativa una función concreta, práctica, particular, sus efectos se ven limitados en relación con la ley y la voluntad del funcionario.
- V. Los medios de cómo se realiza la función.
- VI. El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas.
- VII. La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de una ley.

Así una vez definida y expresado los elementos de la función administrativa, podemos afirmar que tal función le corresponde ejecutarla única y exclusivamente al Poder Ejecutivo, siempre y cuando se encuentre reglamentada por una legislación vigente en el Derecho mexicano. Por lo tanto, podemos concluir diciendo que la función administrativa tiene un objeto constante, que es el de prestar un servicio y la realización de actividades encaminadas a la satisfacción del interés público.

1.5 Acto Administrativo.

1.5.1. Concepto de Acto Administrativo.

El concepto acto administrativo prácticamente era desconocido antes del siglo XVIII, ya que a dicho acto se le denominaba como acto del rey, de la corona o del fisco; siendo hasta la Revolución Francesa cuando esta expresión se manifiesta en un texto legislativo, con una definición más cercana a la que existe en la actualidad.

Actualmente no existe un criterio uniforme sobre el concepto de acto administrativo, ya que los diferentes doctrinarios lo han definido de forma diversa, entre ellos destacan:

Antonio Royo Villanova que lo define diciendo. *"Es un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la Administración Pública"*.⁶

⁶ Royo Villanova Antonio, Elementos de Derecho Administrativo, Tomo I, 1950, p. 92 y 93

Para Fernández de Velasco, el acto administrativo es *"toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas"*.⁷

El Maestro Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como *"una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una relación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"*.⁸

Una vez expresadas las diferentes definiciones del acto administrativo, podríamos establecer que éste se puede considerar desde tres puntos de vista: objetivo, subjetivo y material.

Desde el punto de vista objetivo, se estima como una declaración o manifestación externa intelectual de la voluntad de los órganos administrativos.

El punto de vista subjetivo lo define como todo acto que emana de la administración, pero de ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del funcionario.

En sentido material se expresa como la de ser un producto de la potestad administrativa, que al ejecutarse se traduce en la creación de consecuencias de derecho.

De acuerdo a la definición del Maestro Andrés Serra Rojas, podemos señalar las siguientes características del acto administrativo:

⁷ Recaredo Fernández de Velasco, El Acto Administrativo, p. 15

⁸ Serra Rojas Andrés, Op. Cit p. 238

- 1.- Es un acto de Derecho Público;
- 2.- Una decisión ejecutoria;
- 3.- Emana de una autoridad administrativa;
- 4.- Unilateral y concreto;
- 5.- Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva;
- 6.- Su finalidad es la satisfacción del interés en general.

1.5.2 Elementos del Acto Administrativo.

La doctrina jurídica ha pretendido establecer los elementos del acto administrativo, sin embargo, en esta materia no ha existido acuerdo alguno. Por nuestra parte señalaremos como elementos del acto administrativo los siguientes: (excluyendo de estos al motivo y al fin, en virtud de que, más que ser elementos del acto administrativos son modalidades del mismo).

1.- **SUJETO.**- El sujeto del acto administrativo se clasifica en dos:

a) **Sujeto Activo.**- Es el órgano u órganos de la Administración Pública que expiden un acto igualmente de carácter administrativo, siempre y cuando la persona física que formula la declaración de la voluntad, se encuentre investida de poderes públicos (artículo 3° fracción I y X de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 2° fracción VI y 6° fracción I de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal).

b) **Sujeto Pasivo.**- Son aquellos a quienes se les ejecuta el acto administrativo; así como también, aquellos a quienes va dirigido dicho acto (artículo 3° fracción XII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 2° fracción XII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal).

2.- **VOLUNTAD.**- Se entiende, como la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo, siendo percibido por agentes externos. Se ha dicho que hablar de voluntad, en el orden administrativo, es incorrecto porque este no la tiene, ya que la causa que crea al acto administrativo es una norma de carácter jurídico que justifica su validez.

La declaración de la voluntad debe estar exenta de error, dolo o violencia (artículo 3° fracciones VIII, IX y XII de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 6° fracción II de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal). El error consiste en la discordancia entre la realidad y el acto; la violencia en la coacción moral o física; y el dolo en cualquier maquinación para crear o producir un acto contrario a las leyes o disposiciones legales de carácter administrativo.

Trentin, manifiesta que el proceso volitivo del órgano administrativo tiene tres fases: Determinación, declaración y ejecución. En primer término se conoce la necesidad pública y los medios que son idóneos para satisfacerla, para determinar la conducta que se debe seguir; posteriormente se exterioriza y por último se satisface con la ejecución del acto mismo.

3.- **OBJETO.**- Se define como la relación jurídica que existe entre el contenido del acto, en forma tal que el objeto y el contenido aparecen identificados. El objeto tiene como características primordiales de ser posible física y jurídicamente, lícito; determinable y estar dentro de las facultades que la ley le otorga al órgano administrativo. El objeto del acto se divide en dos rubros:

a) Objeto Directo o Inmediato.- Consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

b) Objeto Indirecto o Mediato.- Significa ejercer la potestad pública que le otorga el Estado a la autoridad administrativa para realizar sus actividades y cumplir con su fin, es decir, lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

4.- **FORMA**.- Se manifiesta como la materialización del acto administrativo, a efecto que este pueda ser apreciado por los sujetos pasivos (artículo 3° fracciones IV, V, VII, X, XIII y XV de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 6° fracciones V, VI, VII, VIII, IX, y X de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal).

En el Derecho Administrativo se ha diferenciado entre forma y formalidad, definiendo a la formalidad como los requisitos legales para que el acto se manifieste, en cambio la forma es parte de la formalidad, que estrictamente se refiere al modo como debe de acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto.

En una definición más amplia, forma es la exteriorización del acto, que nos permite percibirlo por medio de los sentidos.

Para comprender la importancia que tiene la forma en el Derecho Administrativo es necesario expresar que esta reviste un carácter de solemnidad, porque este elemento prueba principalmente la existencia del acto administrativo, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado.

La forma en el Derecho Administrativo, al contrario de lo que ocurre en el derecho privado, es una garantía que se ve plasmada y originada en una ley o reglamento para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo de tal manera las decisiones arbitrarias o discrecionales por parte de los servidores públicos.

En el acto administrativo, la forma se ve determinada por lo establecido en el artículo 16 constitucional, que al tenor señala: *"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de*

autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...", teniéndose que satisfacer estos requisitos obligatoriamente en actos que impliquen privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

Al respecto, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha declarado que no es suficiente que las decisiones de carácter administrativas solo manifiesten los preceptos legales en que se apoyan para emitirlo, sino que realmente exista un motivo para dictarlos y que exista un precepto de ley que los funde.

1.5.3 Clasificación del Acto Administrativo.

De una manera general, los actos administrativos se clasifican tomando en cuenta la naturaleza del acto; esto es, en actos materiales, que son aquellos que no producen ningún efecto de derecho; los actos jurídicos, que son los que si producen consecuencias o efectos de derecho. En ocasiones los primeros sirven como condición o antecedente de los segundos.

Tomando en cuenta la opinión de diversos autores, señalaremos la siguiente clasificación ecléctica del acto administrativo:

1. Atendiendo a la personalidad con la que actúa el órgano administrativo.

a) Actos de Autoridad.- Aquellos en los que el Estado produce consecuencias de Derecho haciendo uso de su facultad soberana, haciendo uso de su imperio; es decir, cuando el Estado actúa en una relación de supraordinación o subordinación con los particulares, inclusive haciendo uso de su facultad de coacción demostrando con esto su voluntad motivada por la salvaguarda del orden público y la búsqueda del bien común.

b) **Actos de Gestión.**- El Estado produce consecuencias de Derecho actuando en una relación de igual a igual, sin utilizar su imperio o autoridad prescindiendo con esto de sus facultades o prerrogativas, con el fin de hacer más efectivas y frecuentes las relaciones con los particulares. Esta manera de actuar del Estado se ve plasmada en el criterio de la doble personalidad, sustentado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y también por la legislación vigente; no obstante que en la actualidad este criterio es objeto de crítica, ya que se considera que los actos del Estado provienen de una personalidad única que no puede ni debe en ningún momento desprenderse de su investidura ni de sus objetivos, como el interés general.

2. Tomando en cuenta las voluntades que intervienen en su formación, derivan de la formación del acto:

a) **Acto Simple.**- En él interviene una sola voluntad de un órgano administrativo, la voluntad de la Administración Pública se manifiesta en forma unilateral, como es una consulta o una circular.

b) **Acto Complejo.**- Son aquellos en los que intervienen dos o más voluntades públicas o privadas, varios órganos o personas que se unen. Un ejemplo muy ilustrativo de este tipo de acto es el referendo plasmado en el artículo 92 constitucional y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, esto es, para que un Acuerdo Presidencial y del Jefe de Gobierno sea válido, tiene que estar firmado por el Secretario de Estado al cual le compete el asunto. Estos Actos complejos se dividen a su vez en:

Acto Colegado.- Son los actos emanados de diversas comisiones o consejos, son aquellos que provienen de un órgano colegiado, como por ejemplo un Acuerdo emitido por un órgano de control de la Administración Pública.

Acto Unión.- Es aquel en donde intervienen varias voluntades pero su finalidad no es la misma ni dan efecto a una situación jurídica individual, como en el caso del nombramiento.

c) Acto Colectivo.- Es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades con igual contenido y finalidad que se reúnen exclusivamente para la manifestación común, como por ejemplo la reunión ministerial a que se refiere el artículo 29 constitucional.

3. Atendiendo a la relación que las voluntades guardan con la ley.

a) Actos Reglados.- Son aquellos en donde la ley determina específicamente los límites de actuación de la Administración Pública, por lo que no hay margen para que esta actúe discrecionalmente. El problema principal de estos actos reglados es que no hay una fórmula o formulario matemático ni la ley puede prevenir todos los casos que se puedan presentar como para enunciarlos.

b) Actos Discrecionales.- Son aquellos en donde la ley deja un margen de libertad para que la Administración decida sobre su actuación o abstención, estableciendo los límites y contenidos de los mismos, debiendo tomar en cuenta la razonabilidad, la técnica y la justicia, todo ello sin contraponerse a los designios de la ley. Cuando la ley emplea términos permisivos o facultativos se establece tácitamente la facultad discrecional.

4. Atendiendo a su contenido y efectos jurídicos.

a) Actos que limitan o restringen la esfera jurídica de los particulares:

Penas Disciplinarias.- Tienen por objeto castigar las transgresiones de las leyes administrativas como la multa, clausura, decomiso, el arresto, éstas son impuestas por la Administración Pública.

La Expropiación.- Es un acto de autoridad mediante el cual el Estado coacciona a los particulares para que cedan sus propiedades al poder público, por causa de utilidad pública.

La Revocación.- Es el retiro de un acto válido por otro, apoyado en causas supervenientes.

Las órdenes administrativas.- Que imponen a los particulares una obligación consistente en dar, hacer o no hacer, como son los mandatos, las órdenes y las publicaciones.

b) Actos que amplían la esfera jurídica de los particulares:

La Admisión.- Permite el ingreso a una persona para formar parte de una institución, con el fin de poder participar en ciertos derechos o servicios públicos.

La Concesión.- Concede a un particular una nueva condición jurídica o nuevos derechos o facultades sobre bienes que pertenecen originalmente a la nación, a fin de explotarlos o brindar un servicio público que originalmente corresponde proporcionarlo, en forma directa, al Estado.

La Autorización, Licencia y Permiso.- Se diferencian de la concesión por que estos actos facultan a una persona privada o pública para realizar un acto como el ejercicio de un derecho jurídico preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales.

La Aprobación y el Visto Bueno.- Por medio de la aprobación una autoridad superior controla los actos de una inferior. Este es un requisito posterior que se refiere a actos jurídicos válidos de personas públicas realizados con anterioridad, que requieren, para ejecutarse, de la aprobación de la autoridad administrativa superior.

La Dispensa o Condonación.- Es el acto por el cual la autoridad administrativa exime a un particular del cumplimiento de una obligación establecida en la ley, como por ejemplo la prestación del servicio militar.

c) Actos que hacen constar una situación de hecho o de derecho:

Registros e Inscripciones.- Son actos por medio de los cuales se hacen constar hechos o actos como pruebas de los mismos; consisten en la recepción de declaraciones de los particulares por parte de la autoridad administrativa respecto de personas, bienes o cualidades; podemos mencionar los actos del estado civil de una persona o los referentes a las inscripciones en los registros profesionales.

Certificaciones.- Son los actos consistentes en la expedición de constancias por parte de la autoridad administrativa respecto a las cualidades, personas o bienes, o respecto al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las leyes para realizar o ser objeto de actividades que las mismas leyes prevén.

Publicaciones y Notificaciones.- son actos que tienen por objeto dar a conocer resoluciones administrativas fijando el punto de partida para otros actos o recursos.

5. Atendiendo a su aplicación.

a) Actos Internos.- Son aquellos que producen efectos jurídicos dentro de la Administración Pública y no producen efectos respecto a terceros, es decir tienen eficacia solamente dentro de la administración pública, como las circulares.

b) **Actos Externos.**- Aquellos que producen efectos jurídicos fuera de la Administración Pública, producen efectos frente a terceros, ya que realizan actividades fundamentales del Estado o sea a las que corresponde prestar los servicios a su cargo y las de ordenar y controlar la acción de los particulares.

6. Atendiendo a su finalidad.

a) **Trámite.**- Son actos que sirven de medio para realizar una serie de actividades administrativas y poder llegar a una resolución, como por ejemplo darse de alta en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) **Resolutorios.**- Resuelven una situación administrativa.

1.5.4 Extinción del Acto Administrativo.

Atendiendo a la clasificación metodológica del maestro Acosta Romero, el acto administrativo puede extinguirse por deferentes medios: a) Normales, y b) Anormales.

a) **Medios normales.**

1. Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello.

2. Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.

3. Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución automática, o cuando se trata de actos declarativos.

4. Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

b) Medios anormales:

1. Revocación Administrativa.- Es el acto unilateral de la Administración Pública que elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo anterior constituido legalmente e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general o de legalidad. La revocación es una sanción del incumplimiento del contenido del acto administrativo.

Es importante mencionar que la revocación administrativa sólo procede respecto de actos totalmente válidos que fueron creados con total apego a las leyes, siendo éstos actos anteriores y por hechos de oportunidad.

2. Rescisión.- Es la facultad que otorgan las leyes a las partes que celebran un convenio o contrato administrativo de dar por terminadas sus obligaciones en caso del incumplimiento por parte de alguna de ellas. Son contratos o convenios administrativos por los que al menos una de las partes pertenece a la Administración Pública, siendo posible rescindir un contrato o convenio administrativo sin necesidad de acudir a ningún Tribunal.

3. Prescripción.- Es la extinción de derechos u obligaciones por el simple transcurso del tiempo.

4. Caducidad.- Es el medio de extinción que tiene lugar cuando la ley o la voluntad (acto administrativo) fijan requisitos de tiempo para el ejercicio, formación o

preservación de un derecho, y transcurre dicho tiempo o plazo sin que haya sido ejercido dicho derecho.

5. Término y Condición

Término.- Es un acontecimiento futuro de naturaleza cierta del cual depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto administrativo, con el cumplimiento de éste.

Condición.- Es un acontecimiento futuro de realización incierta del cual depende el nacimiento o extinción de un acto administrativo.

6. Renuncia de Derechos.- Es la declaración unilateral de la voluntad, mediante la cual una persona poseedora de un derecho reconocido, renuncia al ejercicio del mismo. Para que este medio de extinción opere, debe estar contemplado por las leyes vigentes y aplicables a la materia de que se trate, debe ser por escrito y notificando a la autoridad competente.

7. Irregularidades e ineficacia del acto administrativo.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por las leyes administrativas aplicables a la materia correspondiente producirán nulidad o anulabilidad del acto, según sea el caso.

De acuerdo con el artículo 6° de la Ley Federal del Procedimiento administrativo la nulidad del acto administrativo se produce por la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3° de la citada ley, y para el caso del Distrito Federal, ésta disposición está contenida en el artículo 8° de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; ésta tendrá que ser declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

Asimismo el acto administrativo que se declare nulo será inválido y por tanto no es legítimo ni ejecutable, pero puede ser subsanable, aunque por regla general se emite un nuevo acto.

La nulidad produce efectos retroactivos y se da sobre actos no consumados, pero en el caso de que el acto administrativo se hubiere consumado, o bien, sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que emitió dicho acto.

Por otra parte, la anulabilidad del acto administrativo de acuerdo con el artículo 7° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es ocasionada por la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3°, a diferencia de la nulidad el acto declarado anulable es válido, gozando de legitimidad y ejecutividad.

La anulabilidad del acto administrativo es subsanable por el órgano administrativo o por su superior jerárquico, dicho saneamiento tendrá efectos retroactivos, es decir que el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

8. Extinción por decisiones dictadas ante Tribunales Administrativos y Federales en materia de amparo.- Los Tribunales Administrativos y Federales pueden extinguir los actos administrativos cuando son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades en los procesos respectivos, no necesariamente dictan la nulidad, si no primordialmente extinguen el acto cuando es atacada una cuestión de legalidad o inconstitucionalidad.

De lo anterior, podemos decir que un acto administrativo puede extinguirse cuando se cumple con el objeto del mismo de manera voluntaria o forzosa. Asimismo, el acto administrativo puede extinguirse por medios que no culminan con el cumplimiento del contenido del mismo, impidiendo su realización o haciéndolo ineficaz.

CAPÍTULO II ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

II.1 Antecedentes y Evolución de la Administración Pública.

Es evidente que la administración de un Estado se ve influenciada por su cultura, historia, tradiciones, economía y por sus tendencias políticas, así como las nuevas necesidades que surgen en el mundo contemporáneo.

Así, los antecedentes de la Administración Pública se remontan hasta la antigüedad al punto de perder su inicio, aunque los documentos más antiguos que desentrañan la existencia de una organización de carácter administrativo se encuentran localizados principalmente en el lejano oriente, resaltando algunas culturas, dentro de las que destacan:

a) *EGIPTO*.- En la época de Ramses (siglo XIII al XII A.C.) existía un manual de jerarquía, el cual contenía la organización administrativa que regía en aquellos tiempos.

b) *INDIA*.- Surgen obras sobre la Administración Pública más especializadas llamadas "Arthasastras", elaboradas entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana, siendo especies de manuales para gobernar, que contenían consejos relativos a las tácticas, estrategias, métodos y técnicas para conseguir y conservar el poder. El "Arthasastra" es la primera obra escrita, hasta donde se tiene conocimiento, sobre la ciencia de la Administración.

c) *CHINA*.- En el año 500 antes de la era cristiana, existió un famoso libro de los exámenes dedicado a la formación de la burocracia más grande y densa de que tenemos noticia en la antigüedad, pero a pesar de la majestuosidad de tal obra, China no desarrolló una teoría sobre su monumental Administración Pública como lo hicieron otros pueblos orientales.

d) *ARABIA*.- Los Árabes son un caso único en lo que concierne a la ciencia de la administración, produciendo durante diez siglos continuos varios manuales bibliográficos en materia de Administración Pública, haciendo mención especial a la obra "*Los Espejos de Príncipes*", notable en su aspecto pedagógico-político-administrativo dirigido a los soberanos y altos funcionarios que ejercen el poder sobre su pueblo.

No sólo la India, Egipto, China y Arabia colaboraron para el desarrollo de la ciencia administrativa, sino también otros pueblos orientales entre los que destacan los persas y los turcos, pero el tratar de realizar una reseña histórica sobre estas culturas nos llevaría más páginas de las que nos permite analizar este trabajo, pero no por ello se resta importancia a sus aportaciones de carácter administrativa.

Los precedentes occidentales, tan importantes para la moderna ciencia de la administración, son menos antiguos y abundantes que los antecedentes orientales, a excepción de los trabajos realizados por algunos pueblos:

a) *ROMA*.- Sin duda, Roma es la que más ha contribuido a la formación de la administración pública moderna, sirviendo a la construcción del Estado contemporáneo; sin embargo y a pesar de la estupenda estructura y organización administrativa, sus eruditos no se preocuparon por constituir una teoría de la administración como lo hicieron los pueblos orientales.

b) *INGLATERRA*.- En el medioevo las sociedades feudales fueron muy poco burocráticas, sólo quedaron vestigios de la vieja administración romana que había sobrevivido. No es lógico entonces, pensar que roma hubiere desarrollado una teoría sobre la administración, pero no obstante la poca importancia que la ciencia de la administración tuvo en esta época, en Inglaterra un autor llamado Fils-Nel, escribe una obra de título "El Dialogo del Echiquier" en el siglo XIII, que reproduce la organización administrativa de la Inglaterra Medieval.

c) **ALEMANIA**. - Con Juan Bodino se elabora la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista, con un contenido profundo sobre el origen, desarrollo y proceso de la naciente administración monárquica, aunque en este tiempo no existía una ciencia de la administración, como la tuvieron los indios y los árabes.

Una vez establecidos y señalados los antecedentes más antiguos de la Administración Pública de los que se tiene conocimiento hasta el momento, es necesario determinar que en este mismo panorama que el país que más ha destacado e influenciado en la ciencia de la administración moderna es Francia, ya que éste es la cuna del Derecho Administrativo, como ya se hizo referencia de ello en el anterior capítulo.

Por lo anterior, es de suma importancia hacer un análisis específico y concreto sobre las aportaciones que se generaron durante la Revolución Francesa en el siglo XVII, ya que en esta etapa, Francia reflejó una imagen magistral sobre la organización y estructura de la Administración Pública moderna.

Durante el transcurso de su revolución, Francia estaba gobernada por diferentes grupos políticos, entre ellos, La Asamblea Constituyente, La Asamblea Legislativa, La Asamblea Nacional, El Comité de Salud Pública, que actuaron hasta el advenimiento del Imperio Napoleónico, por lo tanto es importante el realizar una reseña sobre la organización y el funcionamiento administrativo durante el gobierno de estos cuerpos colectivos.

La Asamblea Constituyente y después la Asamblea Legislativa, estuvieron caracterizadas por el siguiente proceso: Primero, La Administración Pública Francesa, una vez que el rey es obligado a compartir el poder con los cuerpos políticos parlamentarios, combina la organización convencional establecida por funcionarios profesionales asalariados y comisarios extraordinarios para atender

asuntos urgentes y delicados. Por lo tanto la característica principal de la administración durante este movimiento, es la existencia de estos comisarios, distinguiéndose tres tipos: a) comisarios monárquicos de los servicios administrativos; b) comisarios de negocios y c) los comisarios enviados en representación del pueblo. En segundo lugar, mencionaremos la etapa en que los funcionarios tradicionales son desplazados gradualmente por los comisarios del pueblo. Tercero, la etapa en la que prevalecen totalmente estos comisarios y cuarto, el momento de la centralización administrativa.

La Asamblea Constituyente fue un organismo que solicitó el rey para mantener el orden en las provincias francesas, pero debido al intento de fuga del rey, ocurrido en junio de 1791, los comisarios que sólo tenían en un principio injerencia en materia financiera e interna; hicieron público que en caso de ausencia del monarca, sus decretos y ordenes serían válidos aún sin autorización real, logrando así "La Asamblea Nacional", una actividad administrativa completamente independiente que en suma se traduce, en un movimiento en el cual la administración pública establecida fue subordinada a la administración extraordinaria dependiente de la Asamblea Nacional Constituyente.

Así, una vez determinada la función que tuvo la Asamblea Constituyente, señalaremos que la Asamblea Legislativa estuvo mejor asentada, lo cual le permitió practicar alteraciones significativas al orden social y la organización administrativa. Con la suspensión del rey, en agosto de 1792, la Asamblea Legislativa asumió más poderes de los otorgados inicialmente, nombrando cuatro comisarios para evaluar la gestión real hasta la fecha y después, otros más para asistir a los ejércitos y exigir la colaboración de los funcionarios establecidos, pudiendo convocar a las autoridades administrativas del lugar para que les rindieran explicaciones sobre su gestión y hacerles adoptar las medidas necesarias para defender el interés de la patria y la tranquilidad pública, teniendo además, el cometido de estimular la moral revolucionaria. La totalidad de los comisarios investidos por la Asamblea Legislativa

son distintos a los comisarios monárquicos, porque en tanto los primeros estaban ampliamente facultados, los segundos lo hacían conforme al derecho establecido.

Con la Convención Nacional instituida el 20 de septiembre de 1792, se formó todo un sistema de gobierno y de administración comisariales, los comisarios, para marzo de 1793, preponderaban en el Estado Francés. Este sistema había sido perfeccionado enormemente, ya que los comisarios se organizaban en diputaciones de tres a nueve miembros o más. Las facultades principales en un inicio eran de vigilancia y control, pero pronto sustituyeron a las autoridades constituidas reorganizando a la administración pública, la división de poderes y Distrito, la ejecución inmediata de leyes, la lucha contra la contrarrevolución y al restablecimiento del orden público. De esta manera, las facultades comisariales siguieron esta evolución: vigilancia y control; inspección, intervención en los nombramientos de cargos, destitución y nuevos nombramientos, es decir, los comisarios del pueblo se apoderaron de la administración.

Con la constitución del Comité de Salud Pública, la organización comisarial que imperaba en la administración francesa fue alterada, ya que los comisarios serían controlados por otros comisarios que nombraba el Comité de Salud Pública para que no siguieran abusando del poder ilimitado que se les había conferido, lográndose eliminar la antigua administración estatal que consistía en una administración local y provincial (federalismo), quedando Francia convertida en un país centralizado.

La organización administrativa que creó el Comité de Salud Pública era encabezada por él mismo, teniendo una estricta vigilancia y control, ya que todos los programas de trabajo pasaban bajo su supervisión.

La centralización en la organización administrativa trajo como consecuencia la desaparición de la figura del comisario, siendo esta suplida por la institución del funcionario, como lo fue en la monarquía.

Con el ascenso de Napoleón al poder, la estructura y organización administrativa tendía a una centralización Estatal, así creó la figura del Prefecto y Subprefecto.

Tales sucesos históricos condicionaron a la creación de la administración pública más avanzada que había surgido hasta entonces, y con ella a la ciencia de la administración; pero ello, no se limitó a esta situación, sino también se sentaron los principios universales y permanentes que rigen la administración actual.

Finalizaremos por señalar que "el nacimiento de la ciencia de la administración moderna que tuvo su origen en Francia, supone ciertas condiciones políticas que podrían resumirse en una sola cuestión. La eliminación del Estado Absolutista y su reemplazo por un Estado Liberal, cuyos principios descansan en el derecho".⁹

Una vez que ha quedado señalada la evolución histórica que ha sufrido la Administración Pública a nivel mundial, es posible comprender el desarrollo que la ciencia de la administración ha sufrido en nuestro país.

Ciertamente, es poco conocida la evolución de la ciencia de la administración en México, pero a través del esfuerzo de algunos estudiosos de la misma se ha podido obtener material suficiente para comprender la situación actual en la Administración Pública Mexicana.

La Administración Pública mexicana no ha permanecido estática a través del tiempo, experimentado modificaciones esenciales en su estructura. Las modalidades de la Administración Pública han sido consecuencia del crecimiento de la población, de los problemas económicos, culturales, sociales e ideológicos del Estado mexicano.

La situación que actualmente prevalece en nuestra Administración Pública dista mucho de parecerse a la que imperó durante el periodo comprendido de 1917 a

⁹ Guerrero Orozco Omar, Introducción a la Administración Pública, Edit. Harla, México, 1985, p. 116

1960, no obstante el gran desarrollo administrativo ocurrido; la ciencia de la administración en nuestro país, sufrió cambios impresionantes a partir de 1967.

El desmesurado crecimiento de la población con las constantes presiones de un país con muchas necesidades, ha obligado al Estado no sólo a aumentar su economía, sino también su aparato burocrático, creando así, organismos dentro de la Administración Pública a fin de intervenir en el proceso de cambio social, a través de reformas en su estructura y funcionamiento.

II.2 Concepto de Administración Pública.

Para poder explicar el concepto de Administración Pública, en primer término estudiaremos el concepto de administración en sentido amplio, es decir sin importar si ésta es pública o privada. La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.¹⁰

La palabra administrador proviene del latín administrator, compuesta de ad y manus y tactum, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio, persona que administra, es decir la persona que tiene a su cargo la gestión de determinados bienes o intereses ajenos o propios, decide los gastos, estudia, comprueba y recauda los recursos. Administración, implica una acción, gestión o servicio subordinado, al referirse al sector público, nos referimos a la condición de servir al pueblo.

¹⁰ Koontz y O'Donnell, Curso de Administración Moderna, México, Edit. MacGraw-Hill, 1973.

La Administración Pública retoma todas técnicas y métodos de la administración en general con el fin de hacerlos públicos, es decir buscando el beneficio o la satisfacción de toda la población.

La Administración Pública es la función realizada por el Estado, consistente en la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa; para cumplir con esta función, el Estado se organiza de una manera determinada mediante la creación de órganos de diferentes características y con diferentes niveles jerárquicos, concebidos estos órganos como unidad de entre las que se divide la competencia que les corresponde por cada materia u objetivo específico.

El sector privado o lo que podría llamarse Administración Privada se forma cuando un grupo de personas reúnen sus recursos económicos, tecnológicos o laborales combinándolos y coordinándolos con la finalidad de alcanzar metas específicas con los mejores resultados posibles.

Además de lo anterior, la Administración Pública tiene metas mas generales y desinteresadas, encaminadas siempre a la protección del interés general, buscando siempre ser eficiente y brindando el mejor servicio posible. En otras palabras y genéricamente hablando, las instituciones privadas persiguen el lucro y la satisfacción de unos cuantos particulares, mientras que la Administración Pública persigue los intereses generales plasmados en la ley, sin ir mas allá de estos.

Para cumplir con sus objetivos o intereses, la Administración Pública ejerce medios distintos a los que utilizan las instituciones particulares, por ejemplo:

- a) Hay controles y tareas que el Estado lleva acabo de manera exclusiva.
- b) El Estado ejerce una acción tutelar ya que la labor gubernamental es enorme y dominada por el interés general.

c) El Estado actúa con equidad, desinterés e imparcialidad.

d) El Estado ejerce la coacción a través inclusive de la fuerza pública.

No obstante lo anterior, ambas administraciones o instituciones buscan propósitos similares como la eficacia, eficiencia, el rendimiento y la productividad, todos estos mediante la optimización de los recursos.

De acuerdo con nuestra Carta Magna, el Estado se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas, es decir la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. En cuanto a la Federación y a las Entidades Federativas, actúan por medio de tres poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo el más importante de éstos el Ejecutivo, que actúa a través de la titularidad que ejerce sobre la Administración Pública o conjunto de entes personalizados regidos por el Derecho Administrativo; ya que sólo hay Derecho Administrativo cuando están presentes la Administración pública o los particulares actuando por la misma, en los casos específicamente señalados por la Ley.

Es importante señalar que no se debe confundir a la Administración Pública con el Derecho Administrativo aunque sostienen vínculos muy estrechos, pero no sólo se aboca a lidiar o resolver los problemas jurídicos si no que como lo estudiamos anteriormente realiza toda una serie de funciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades públicas, pero siempre dentro los límites que le señala la normatividad administrativa.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, la administración Pública es *"la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una*

sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar".¹¹

Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de administración jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.¹²

Podemos concluir diciendo que la Administración Pública es una estructura político-jurídica reconocida en nuestra constitución, comprendiendo toda la actividad que el Estado realiza a excepción de la actividad judicial, legislativa o de la de gobierno. Tiene a su cargo la ejecución concreta de la Ley mediante la realización de actos jurídicos y materiales, para lo cual los órganos que la integran deben tener señalada su competencia, sin perjuicio de que la misma Ley pueda atribuir por mera excepción la facultad de realizar actos administrativos a los otros dos poderes.

La doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la Administración Pública:

- a) Funcionamiento técnico de la entidades públicas, es decir, cuáles son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos.
- b) Determinación del comportamiento de los funcionarios y empleados. Mediante la psicología de la conducta administrativa, podemos conocer y remediar sus actuaciones.
- c) El presupuesto como programa de la administración.

¹¹ Serra Rojas Andrés, Op. Cit. p. 527

d) La responsabilidad social de los gobernantes y gobernados, para lograr una elevada convivencia. El campo de las relaciones públicas es indispensable para la acción estatal, de la misma manera que las relaciones personales lo son para las empresas privadas.

f) Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política del país; es decir, es necesario buscar la capacitación de los administradores para lograr el perfeccionamiento de sus funciones.

II.3 Organización y Estructura de la Administración Pública Federal.

II.3.1 Organización Administrativa.

La Administración Pública Federal, siendo un elemento del Estado, tiene la necesidad de ordenarse adecuada y técnicamente, para realizar la actividad que le fue encomendada por la Constitución y las Leyes reglamentarias que de ella emanan; de manera eficaz, oportuna, eficiente, rápida y correcta; es por ello, que a través de la evolución de la Administración Pública se han buscado formas de organización que respondan de la mejor manera a las necesidades del país, de acuerdo a la situación económica, política, social y cultural que impere.

La palabra organizar significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, es un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.¹³

Ahora bien, es importante precisar el concepto de Organización Administrativa desde un punto de vista jurídico, y para ello recurrimos al concepto señalado por el Doctor

¹³ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. p. 272

Miguel Acosta Romero que señala que, *"es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado"*.¹⁴

Del concepto de organización administrativa podríamos concluir que el elemento más importante es la dependencia de las unidades administrativas de forma directa o indirecta del Poder Ejecutivo. Por ello, es importante analizar la diferencia que existe entre la dependencia directa e indirecta; la primera se refiere la centralización de un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con una responsabilidad inmediata hacia el Presidente de la República. La segunda corresponde a la descentralización administrativa, lo que en México se conoce como la Administración Pública Paraestatal, que se refiere a una forma de organizar ciertos órganos de la administración que cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propio.

De esta manera, la legislación mexicana adopta dos formas de organización administrativa, la centralización y la paraestatal, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 constitucional, que al tenor señala: *"La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirán los negocios del orden administrativo a la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

¹⁴ Idem. p. 276.

De esta manera, la centralización y descentralización son modalidades de organización de tipo formal y, esencialmente, administrativa que adopta el Estado Mexicano, en el cual todos los elementos que lo componen le dan vida jurídica e institucional a la Administración Pública Federal.

II.3.2 Integración de la Administración Pública Federal.

II.3.2.1 Administración Pública Centralizada Federal

La centralización administrativa implica un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, que entraña la división de trabajo y responsabilidad de los órganos subordinados directamente al Jefe de Estado, de acuerdo al orden jurídico constitucional. La Administración Centralizada es una forma de organización administrativa que tiene como característica primordial, la organización de los órganos que auxilian al Presidente de la República, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos administrativos, legales y técnicos.

Nuestra Administración Pública Centralizada Federal se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo y está integrada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

"Artículo 2° .- En ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

I Secretarías de Estado;

¹¹ Idem. p 277.

*II Departamentos Administrativos, y
III Consejería Jurídica".*

No obstante la clasificación y estructura legal especificada en el precepto mencionado, la doctrina ha incluido algunos otros órganos de la Administración Pública, que aunque no se encuentran expresamente mencionados en este artículo como parte de la Centralización Federal, por sus funciones y facultades, dependen directamente del Poder Ejecutivo Federal. Esta clasificación doctrinaria esta integrada de la siguiente manera:

- 1.- Presidencia de la República;
- 2.- Procuraduría General de la República; y
- 3.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

1.- Presidencia de la República.

Es incuestionable que la Presidencia de la República es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, tanto en la organización administrativa centralizada como en la paraestatal, teniendo a su cargo todas las actividades que le confiere la ley en sus artículos relativos, siendo evidente que el titular de la Presidencia no puede desarrollar todas las actividades que le corresponden dentro de la Administración Pública, por ello, en la práctica y de acuerdo al orden jurídico, se ha establecido que lo auxilian en sus funciones, organismos tales como:

- a) Estado Mayor Presidencial
- b) Secretaría Particular de la Presidencia
- c) Unidades Administrativas directamente dependientes de la Presidencia de la República

Al frente de la Presidencia de la República, se encuentra el funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es elegido de forma directa por el pueblo y tiene una duración de seis años en su cargo, sin posibilidad de reelección.

Los preceptos que regulan las facultades, obligaciones, atribuciones y características que deben regir al Presidente de la República se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los numerales 80 al 89.

El Presidente de la República en el Estado Mexicano, tiene un doble carácter, el de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, reuniéndose en una sola persona ambas investiduras. Como Jefe del Estado Mexicano, representa a la Nación, protocolariamente se le rinden honores que corresponden a esa investidura y tiene todas las funciones inherentes a la misma. Como Jefe de Gobierno, encabeza a la Administración Pública Federal, señala las líneas de la actividad administrativa y política del Estado, nombra y remueve a los Secretarios de Estado, propone al Procurador General de la República y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté citado en las leyes, según se establece en el artículo 89 fracción II y IX de la Constitución.

Una de las actividades principales que realiza el Poder Ejecutivo es la administración, la cual, en ocasiones, se concreta a la simple ejecución de leyes y en otras a crearlas, así también realiza actos políticos que le permiten dar cuentas de la actividad del Estado.

2.- Secretarías de Estado.

La Secretaría de Estado, se define como el órgano superior político-administrativo que auxilia al Presidente de la República en los asuntos relativos a la actividad del Estado.

Constitucionalmente, las Secretarías de Estado aparecen en la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de 1814, a partir de entonces han tenido una evolución constante en cuanto al número que las conforman. Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente establece en su artículo 26 la existencia de diecisiete Secretarías, las cuales son:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte
- Secretaría de la Función Pública¹⁵
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo

Cada Secretaría de Estado tiene como titular a un funcionario al que se le denomina Secretario de Estado, que es la persona física nombrada y removida libremente por el Presidente de la República, con una calidad de funcionario político y

¹⁵ Nota de Actualización: De conformidad con el Artículo Transitorio Segundo del Decreto de 10 de Abril de 2003, las disposiciones que hacen mención a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

administrativo; en este orden de ideas, la Secretaría es la estructura administrativa y el Secretario, el Servidor Público que la encabeza.

3.- Departamentos Administrativos

Los Departamentos Administrativos no fueron de gran importancia en la evolución del derecho mexicano, no es sino hasta el 16 de enero de 1917 cuando se estableció por primera vez la diferencia entre las Secretarías de Estado como órganos políticos-administrativos y los Departamentos Administrativos, como órganos del ejecutivo o meramente administrativos propuestos por la comisión redactora del Congreso Constituyente, que tendrían como única función cuestiones técnicas especializadas de la administración de los servicios públicos.

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 aludía la existencia de los Departamentos Administrativos, en su artículo 92, como parte de la Administración Pública Centralizada.

El régimen jurídico que regula actualmente a los Departamentos Administrativos se justifica en los artículos 92 y 93 constitucionales y en los artículos 1° párrafo segundo, 2° fracción II, 6°, 7°, 10, 11, 12, 15 al 21 y 24 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, resultaría irrelevante la función y organización que tienen los Departamentos Administrativos si en México, a partir de 1995, no existe algún órgano administrativo con tal característica que forme parte de la Administración Pública Centralizada Federal.

4.- Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Jefe de Estado en la realización de los asuntos jurídicos administrativos del país, conforme lo establecido en el artículo 102 de la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Durante mucho tiempo la ubicación constitucional del Procurador General de la República ha sido un enigma, si bien es cierto que no se encuentra enumerado en los artículos 90 al 93 Constitucionales que hacen referencia a la Administración Pública y que el Procurador se encuentra previsto en el artículo 102 de la Ley en comento, no es motivo alguno para pensar que forma parte del Poder Judicial como se llegó a sostener por algunos doctrinarios, ya que existen fundamentos importantes para afirmar que la Procuraduría General de la República se encuentra dentro de la estructura de la Administración Pública Federal Centralizada.

A partir de las reformas a los artículos 102 apartado A y 95 constitucionales, y 1º párrafo segundo y 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se mencionaba a la Procuraduría expresamente dentro de su texto, pero sin razón alguna, a través de las reformas a la LOAPF en diciembre de 1994, se suprimió al Procurador y a la Procuraduría del artículo 1º y se derogó el artículo 4º, trayendo como consecuencia que la PGR ya no forme parte formalmente de la Administración Pública Federal Centralizada.

Al respecto, el Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero señala *"que la Procuraduría General de la República y su titular forman parte de la Administración Pública Central, dependiente del Presidente de la República"*¹⁶; fundamentándose en lo que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, que es muy clara al expresar que la PGR es una dependencia del Ejecutivo, ya que así lo señala su artículo 1º, opinión que compartimos a pesar de la Jurisprudencia que existe en contrario.

¹⁶ Ídem. p. 415.

5.- Consejería Jurídica de la Presidencia

Este órgano político-administrativo fue creado en 1996 como consecuencia de las reformas al artículo 104 apartado A constitucional, cuando se le cercenaron a la PGR la función de Consejero Jurídico en 1994; un año y medio más tarde, con las reformas a la LOAPF, se creó la Consejería Jurídica de la Presidencia como una dependencia de la Administración Pública Centralizada.

Las facultades y atribuciones que le competen a la Consejería se encuentran determinadas en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en XI fracciones, por mencionar algunas destacaremos las de dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende; dar su opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, entre otras.

Es importante mencionar que dentro de la Organización Administrativa Centralizada existen organismos que no tienen rango de Secretaría o Consejería, pero que, sin embargo, realizan actividades que son de vital importancia para el buen funcionamiento de la Administración Pública, dentro de los cuales se destacan:

a) Órganos Desconcentrados

Cabe mencionar que existen discrepancias para analizar un concepto exacto de lo que se podría entender por desconcentración en México, ya que en opinión de varios autores, esta cuenta con varias vertientes.

La desconcentración administrativa la podemos entender como: "unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, a las cuales se les delegan las facultades de poder y responsabilidad de

un órgano jerárquicamente superior, conservando éste, siempre el control de los mismos", encontrándose su fundamento legal en los artículos 90 constitucional y 17 de la LOAPF.

b) Comisiones Intersecretariales:

Son organismos intermedios que se formaron para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas materias, su creación se encuentra fundamentada en los artículos 73 fracción XXX, 89 fracción II, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Comisiones Intersecretariales tienen dos características fundamentales, la primera se refiere a que solamente el Presidente de la República puede crearlas y la segunda, corresponde a la forma de organización, ya que estas se encuentran integradas por uno o varios Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo o Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados o Empresas de Estado o representantes de ellas.

c) Gabinetes

El concepto de Gabinete, en sentido estricto no existe en nuestro país, ya que este no se encuentra sujeto a un Régimen Parlamentario. Pero no obstante a lo señalado anteriormente, desde 1982 en México se habla de gabinetes especializados, que se introdujeron por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial del 19 de enero de 1982, en el que se estableció lo que en ese entonces denominaron "secretariado técnico de gabinetes", mismo que se suprimió al establecerse la oficina de coordinación de la presidencia de la República creada el 7 de diciembre de 1988 por acuerdo presidencial y en el que se establecieron cinco gabinetes: económico, agropecuario, bienestar social, política exterior y seguridad nacional.

Es necesario señalar que los gabinetes no tienen fundamento legal y que lo que en México se llaman gabinetes, son sólo un acuerdo colectivo de los titulares de las Secretarías de Estado que tienen responsabilidades comunes en ciertas áreas de la Administración Pública, y cuyo consejo es importante para el Jefe de Estado, para discernir, en forma más amplia, la toma de decisiones.

II.3.2.2 Administración Pública Paraestatal Federal.

En el régimen jurídico de la descentralización administrativa o lo que en México se ha denominado por la Ley Orgánica de la Administración Pública como la Administración Pública Paraestatal, corresponde a una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración que cuentan con personalidad y régimen jurídicos y patrimonio propio, con un alto grado de autonomía técnica y orgánica.

A pesar del alto grado de autonomía de las entidades paraestatales, el poder central de la administración pública conserva las facultades de controlar y vigilar el funcionamiento de las mismas.

En México, los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la Organización Administrativa Paraestatal Federal, conforme lo establecido en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son:

- a) Organismos Descentralizados;
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- c) Fideicomisos Públicos.

La constitucionalidad de la creación de dichos organismos fue muy discutida hasta épocas muy recientes, sin embargo, la reforma al artículo 90 y 92 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, no dejan duda alguna sobre que estas entidades están insertas dentro de la Administración Pública Federal.

a) Organismos Descentralizados

La posibilidad de crear organismos descentralizados se encuentra contemplada en el artículo 45 de la LOAPF, que al tenor señala: "*Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura que adopten*".

De la propia Ley se deriva la facultad del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión para crear dichos organismos, a estos organismos se les han conferido ciertas características, las cuales, a saber son:

- Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
- Tiene un régimen jurídico propio.
- Tiene personalidad jurídica propia.
- Cuentan con patrimonio propio.

Algunos ejemplos de organismos descentralizados son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), entre muchos otros.

b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Los antecedentes de las empresas de participación estatal en nuestro país se remontan al siglo pasado, cuando se organizaron dos instituciones: 1) El Banco de Avío y 2) El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.

El nacimiento de las empresas públicas se debe a las exigencias económicas y sociales que había sufrido el país, lo que orientó al Estado a utilizar técnicas e instrumentos que eran exclusivos del sector privado. El Doctor Miguel Acosta Romero señala que existen fundamentos teóricos para que el Estado actúe de esa forma, los cuales son: 1.- Que al organizarse con las técnicas privadas, se obtienen mejores resultados, pues la eficacia, eficiencia y rendimiento son mucho mayores, 2.- Que los funcionarios y empleados en una organización privada pueden seleccionarse entre personas más capacitadas y técnicas y que puede obtenerse su colaboración, porque se pueden pagar mejores emolumentos que los que paga la administración central, 3.- Que no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa ni trabas presupuestarias, porque la administración financiera sólo dependen de la empresa y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad y, 4.- Que las empresas no están supeditadas al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad.

Para aceptar que una empresa es pública debe reunir ciertas características, dentro de las que destacan:

1.- La actividad de la empresa se encuentra controlada y vigilada por el Estado,

2.- Se rige por normas tanto del Derecho Público (Constitución Política Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Instituciones de Crédito y Leyes Orgánicas) como del Derecho Privado (Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Ley General de Instituciones de Seguro, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Código de Comercio, Código Civil, etc.),

3.- El Estado debe de aportar los elementos de capital, organización, naturaleza y regula el trabajo,

4.- La empresa debe de estar destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general, sin que ello implique obtener un lucro,

5.- Reunir los requisitos establecidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles para constituir una empresa e inscribirse en el Registro Público del Comercio, esta característica genera su personalidad jurídica.

Es necesario establecer la confusión en que incurrió el legislador al tratar de diferenciar entre las empresas de participación estatal y las instituciones u organizaciones nacionales de crédito, seguros y fianzas, ya que estas tienen las mismas características en común.

Es importante destacar que las instituciones u organizaciones nacionales de crédito han sufrido una evolución constante en su estructura jurídica, a saber: Primero, con fecha primero de septiembre de 1982, se dio la expropiación de la Banca Privada, considerándose entonces a las instituciones, como sociedades nacionales de desarrollo, y Segundo, con fecha 27 de junio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, que se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, volviendo a operar de esta manera el sistema bancario mexicano con carácter mixto (reprivatización), es decir privatizar los bancos múltiples y continuar en el poder del Estado la banca de desarrollo.

c) Fideicomiso.- El fideicomiso es una institución relativamente nueva en nuestro país, que se encuentra contemplado en el numeral 346 de la LGTOC , que establece "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinando, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria".

Respecto a la institución del fideicomiso se puede señalar que existen muchas clasificaciones, como son:

- a) Expreso y Tácito (en nuestro país siempre debe de ser expreso);
- b) Oneroso o Gratuito; y
- c) Fideicomiso Público y Privado.

El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las limitaciones y modalidades que establezca el acto constitutivo por el cual tuvo origen. De tal definición podemos concluir que dentro del fideicomiso existen tres sujetos en relación fiduciaria, los cuales son el Fideicomitente (Titular de los bienes o derechos), el Fiduciario (Institución de Crédito autorizada por SHCP) y el Fideicomisario (persona que sólo recibe los beneficios).

Debemos precisar la existencia de los fideicomisos públicos o del Gobierno Federal, mismos que se definen como "el contrato por medio del cual el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos (Municipios), a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público".¹⁷

De acuerdo a lo anterior, los elementos del fideicomiso público son:

- 1.- El fideicomitente, pudiendo ser: el Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos de los Municipios.

¹⁷ Idem. p. 557

2.- El Fiduciario, sólo pueden ser: las Instituciones de Crédito de Banca Múltiple (con autorización de la SHCP) y las Instituciones de Banca de Desarrollo (con autorización de la SHCP).

3.- Patrimonio fiduciario, puede ser: Bienes del dominio público (previa desincorporación), Bienes del dominio privado, Bienes inmuebles, Bienes muebles, Dinero en efectivo, Subsidios y Derechos.

4.- Objeto del Fideicomiso: Manejo y administración de obras públicas, la inversión. la producción de bienes para el mercado y Prestación de servicios.

5.- Duración: El fideicomiso tiene una duración máxima de 30 años, a excepción de instituciones de beneficencia o de orden público, cuya duración puede ser indefinida.

Como último comentario acerca de la existencia de los fideicomisos públicos, podemos señalar que a partir de las reformas que el Estado realizó a la Administración Pública Federal Paraestatal, respecto a la reducción de las entidades que la conforman, también afectó a la existencia de los fideicomisos reduciendo su número.

II.4 Organización y Estructura de la Administración Pública en el Distrito Federal.

II.4.1 Antecedentes y Evolución del Distrito Federal.

Gracias a las reformas de 1994 y 1996 el Distrito Federal, por primera vez en 68 años, pudo contar con un Gobierno local propio; asimismo, a partir del 6 de julio de 1997, se logró tener un Jefe de Gobierno electo directamente por los habitantes de la Entidad. Lo anterior tuvo como consecuencia, que el Gobierno local del Distrito Federal no formara más parte de la Administración Pública Federal.

La figura de Distrito Federal, como estructura política y administrativa, se ha establecido en los Estados que tienen régimen federal. El primero en aparecer fue el Distrito de Columbia, el cual contaba con un gobierno ejercido por un comisionado designado por el Presidente, sin importar su lugar de nacimiento, siempre y cuando contara con la aprobación del Senado y por un Consejo formado por nueve residentes de distrito elegidos por el Presidente, quienes fungían como representantes de la ciudad. A partir de 1970, el Distrito de Columbia se gobierna por autoridades electas directamente por el pueblo.

Históricamente, la Ciudad de México tiene su origen en la leyenda azteca de la peregrinación desde el sitio llamado Huehuetlalpan hasta el Valle de México, para fundar en el año 1325 y de acuerdo con esta tradición, la ciudad de Tenochtitlan. Posteriormente, los aztecas asentaron su hegemonía y gobierno hasta 1521, cuando se consuma la conquista de los españoles.

Bajo el yugo español, la Ciudad de México fue regida por la administración virreinal, teniendo como marco jurídico las leyes españolas desde 1521 hasta 1821, fecha en que se consuma la independencia de México, periodo en el que surgieron las ordenanzas municipales emitidas por Carlos V.

Durante la etapa independiente, con el acta constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de fecha 4 de octubre del mismo año, surge formalmente el concepto de Distrito Federal para el gobierno de la Ciudad de México, ésta última en la cual se otorgaron facultades al Congreso de la Unión para elegir el lugar donde tuvieran residencia los supremos poderes de la federación.

Es así como el 20 de noviembre de 1824, mediante decreto se designó a la Ciudad de México como residencia de los poderes federales, siendo denominada como Distrito Federal, señalándose que dicho territorio fue segregado al Estado de México. Posteriormente con las leyes constitucionales de 1836 desapareció el Distrito Federal

incorporando su territorio al Departamento de México, ya que la República Mexicana fue dividida en Departamentos, los Departamentos en Distritos y estos últimos en Partidos.

En 1846, por decreto del Jefe del Ejército Republicano se restauró la vigencia de la constitución de 1824, trayendo como consecuencia el restablecimiento de los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

Es con la Constitución Federal de 1857, que se previó la erección del Estado del Valle de México, con el mismo territorio que ocupara el Distrito Federal, sólo en caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, texto que se encuentra plasmado en el artículo 44 nuestra Ley Suprema vigente.

Hasta 1903, se expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, mediante la cual se dividió al mismo en 13 municipios, este régimen municipal permaneció vigente por 25 años, ya que en el año de 1928 a propuesta del General Álvaro Obregón se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, para suprimir el régimen municipal, creándose así la primera Ley Orgánica del Distrito Federal en la que se contemplaban 13 Delegaciones a cargo también del Presidente de la República. Posteriormente esa Ley fue abrogada por la Ley Orgánica del Gobierno del Distrito Federal de fecha 31 de diciembre de 1941, en la que sólo aparecen como parte de la entidad, la Ciudad de México y once delegaciones; a su vez, esta ley fue abrogada por la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970.

Después de constantes reformas a la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1970 surge, en 1978, una nueva ley con el mismo nombre, la cual desapareció la Ciudad de México como concepto y estableció 16 Delegaciones.

En resumen, podemos decir que el Gobierno del Distrito Federal estuvo supeditado al gobierno federal, ya que al no tener Constitución propia era aplicable la fracción VI

del artículo 73 constitucional vigente hasta 1993, en el cual se daban las bases para que el Congreso Federal legislara sobre el gobierno del Distrito Federal, fecha en que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se transforma en un verdadero cuerpo legislativo; mismo que fue creado en 1987 como un órgano de representación ciudadana de elección popular directa y contaba con facultades fundamentalmente reglamentarias y de gestión ciudadana.

Con la derogación de la mencionada fracción VI del artículo 73 se suprimen las facultades del Congreso de la Unión para legislar sobre leyes que se aplicaran en el Distrito Federal, pasando así a la redacción actual del artículo 122 constitucional; es en éste artículo donde se pueden encontrar sentadas las bases constitucionales del Distrito Federal.

Es importante mencionar que el artículo 122 constitucional ha sido reformado varias veces a partir de 1992, hasta llegar a la última el 21 de agosto de 1996.

Ya con las reformas anteriormente citadas y con sustento en el artículo 122 constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994 y que es el documento básico del gobierno local del Distrito Federal, ya que no existe una constitución local propia.

II.4.2 Naturaleza Jurídica del Distrito Federal.

El régimen jurídico del Distrito Federal esta formado por las bases constitucionales contenidas en el artículo 122, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y todas las leyes aplicables en esta ciudad creadas por el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (actualmente Asamblea Legislativa).

El territorio del Distrito Federal y los derechos y obligaciones de los ciudadanos están reconocidos y contemplados en el Estatuto de Gobierno. Su gobierno está reconocido en el artículo 122 constitucional; asimismo, éste artículo establece la forma de gobierno de la entidad, la cual esta integrada de la siguiente manera:

I Asamblea Legislativa.

II Jefe de Gobierno.

III Organización de la Administración Pública local.

IV Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común.

V Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El Distrito Federal puede ser considerado como una Entidad Federativa de acuerdo al texto de la constitución y al artículo 2º de su Estatuto de Gobierno, que al tenor señala: *"La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en materia expida la Asamblea Legislativa"*; aunado a esto, se determina que el Distrito Federal tiene personalidad jurídica propia, ya que cuenta con territorio, población, poderes que ejercen su gobierno y un orden jurídico.

Por otra parte no cuenta con una constitución local y aunque esta carencia es suplida por un Estatuto de Gobierno, éste no ha sido expedido por un órgano legislativo local, debido a que históricamente el Distrito Federal nunca contó con un gobierno estrictamente local con participación ciudadana, sino por el contrario permaneció sometido al Presidente de la República, tanto política como administrativamente, bajo la figura mencionada de Departamento Administrativo.

En ese orden de ideas, el Distrito Federal no está dividido ni política ni administrativamente en municipios, sino en órganos político-administrativos de cada demarcación territorial, genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal.

Por último podemos señalar que en el Distrito Federal conviven autoridades tanto locales como federales, es así como el Distrito Federal se encuentra todavía en una transformación, la cual comenzó con un gobierno de naturaleza federal y terminará con un gobierno local con una independencia total.

II.4.3 Integración de la Administración Pública del Distrito Federal.

Siguiendo con las reformas a los artículos 73 fracción VI y 122 constitucionales, la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió, en 1994, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual fue abrogada por otra del mismo nombre publicada el 29 de diciembre de 1998.

Esta Ley establece las bases de la Administración Pública del Distrito Federal, asimismo establece en su artículo 2º que esta será central, desconcentrada y paraestatal.

El titular de esta administración es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien tiene una duración en su cargo de seis años y es electo por votación universal, libre, directa y secreta. De éste depende la prestación de los servicios públicos y, en general, el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo en la entidad.

II.4.3.1 Administración Pública Centralizada del Distrito Federal.

Las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada están descritas en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, las cuales, a saber, son las siguientes:

- a) Secretaría de Gobierno
- b) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- c) Secretaría de Desarrollo Económico
- d) Secretaría del Medio Ambiente
- e) Secretaría de Obras y Servicios
- f) Secretaría de Desarrollo Social
- g) Secretaría de Salud
- h) Secretaría de Finanzas
- i) Secretaría de Transportes y Vialidad
- j) Secretaría de Seguridad Pública
- k) Secretaría de Turismo
- l) Secretaría de Cultura
- m) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- n) Oficialía Mayor
- o) Contraloría General del Distrito Federal, y
- p) Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Cabe mencionar que esta ley contempla expresamente a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Centralizada, el titular de esta dependencia es nombrado por el Jefe de Gobierno con la aprobación del Presidente de la República.

Lo anterior denota una diferencia en cuanto al buen criterio de esta ley en contraposición con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que esta última no contempla a la Procuraduría General de la República como dependencia de la Administración Pública Centralizada Federal, surgiendo con esto una discusión doctrinaria, ya que si bien es cierto que la PGR depende directamente del poder

ejecutivo, también lo es el que el nombramiento de su titular tiene que ser ratificado por un órgano legislativo, que en el caso específico es la Cámara de Senadores.

II.4.3.2 Administración Pública Desconcentrada del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 37 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con órganos político-administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno y a los que genéricamente se les denominará Delegaciones del Distrito Federal.

Asimismo, los titulares de estos órganos desconcentrados o Delegaciones tienen un titular, el cual es elegido en forma universal, libre, secreta y directa por la ciudadanía, auxiliándose para el despacho de sus asuntos de los Directores Generales, directores de área, subdirectores y jefes de unidad departamental.

El artículo 10 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, enumera las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal:

- a) Alvaro Obregón
- b) Azcapotzalco
- c) Benito Juárez
- d) Coyoacán
- e) Cuajimalpa de Morelos
- f) Cuauhtémoc
- g) Gustavo A. Madero
- h) Iztacalco
- i) Iztapalapa
- j) La Magdalena Contreras
- k) Miguel Hidalgo

- l) Milpa Alta
- m) Tláhuac
- n) Tlalpan
- o) Venustiano Carranza, y
- p) Xochimilco.

Por otra parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 91 faculta al Jefe de Gobierno para constituir órganos administrativos desconcentrados, diferentes a los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales o Delegaciones, que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal o bien a la dependencia que este determine, pudiendo este nombrar y remover a sus titulares libremente.

A manera de ejemplificar algunos de estos órganos desconcentrados podemos mencionar a la Comisión de Vialidad y Transporte, el Servicio Público de Localización Telefónica y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural.

II.4.3.3 Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal.

La administración pública paraestatal se divide en tres rubros:

- a) Organismos Descentralizados
- b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, y
- c) Fideicomisos Públicos.

Estas entidades paraestatales del Distrito Federal cuentan con ciertas limitaciones en su actuación como son:

- Para su desarrollo y operación deben sujetarse al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizados.

- Formulan su presupuesto a partir de sus programas anuales y se sujetan a los lineamientos que en materia de gastos establezca la ley.

- Manejan y erogan sus recursos por medio de sus órganos administrativos.

- Reciben sus subsidios y transferencias de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, en los términos que se fijan en los presupuestos de egresos anuales del Distrito Federal.

a) Organismos Descentralizados.- De conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, son las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, son creados por decreto del Jefe de Gobierno o por Ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como ejemplo de estos órganos descentralizados podemos citar al Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal y la Central de Abastos.

b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.- El artículo 42 de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, define perfectamente el concepto de empresa de participación estatal mayoritaria en los siguientes términos: *"Son Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente,*

o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

c) Fideicomisos Públicos.- Son los contratos mediante los cuales la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas en su carácter de fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno en la realización de las funciones que legalmente le corresponden

Previo a la conclusión del presente Capítulo, mencionaremos que todo lo referente al patrimonio del Distrito Federal, será tratado en el subsiguiente, a fin de determinar con claridad la situación actual que guarda, tanto en materia administrativa, como jurídica.

CAPÍTULO III EL PATRIMONIO

III.1 Concepto de Patrimonio del Estado.

III.1.1 Concepto de Patrimonio del Estado.

El concepto de patrimonio del Estado ha sido definido desde diversas posturas, mismas que si bien en un primer momento pudiesen parecer opuestas, ofrecen coincidencias que permiten establecer una idea clara de lo que debe ser considerado como tal, así como los elementos que lo integran.

Algunos doctrinarios han expresado diferentes opiniones acerca del concepto de patrimonio del Estado, dentro de los cuales se destaca el Maestro Miguel Acosta Romero, quien lo define como *"el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos"*.¹⁸

Por su parte el reconocido Jurista Gabino Fraga lo conceptúa como *"el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto le sirven para realizar sus atribuciones legales"*.¹⁹

Rafael I. Martínez Morales lo entiende como *"la Universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el estado para cumplir sus atribuciones"*.

El propio Rafael I. Martínez Morales, nos ofrece dos enfoques económicos de lo que debe ser considerado el patrimonio del Estado, al mencionar en su obra "3º y 4º

¹⁸ Acosta Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*, Edit. Porrúa, 1998, p. 135.

¹⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, 1999, p. 349.

Cursos de Derecho Administrativo", las opiniones de Fernando Garrido Falla, y de Jorge Olivera Toro, quienes lo definieron, el primero de ellos, como *"el conjunto de derechos de contenido económico que pertenecen al estado"*; y el segundo, como *"el conjunto de bienes, recursos e inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica"*²⁰

Por su parte, el Maestro Ernesto Gutiérrez y González conceptúa al patrimonio del Estado como *"el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho"*²¹

Eduardo Pallares, sostiene que *"el patrimonio es un agregado de bienes reunidos por la común pertenencia a una persona. Puede verse desde el enfoque jurídico y económico. En el primer caso, sólo se considera el conjunto de bienes pertenecientes a una persona; en el segundo se trata del valor neto de los mismos, esto es, la diferencia entre su valor y el importe de las deudas que los gravan. Considerando que el patrimonio íntegramente, puede definirse como el conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, lo que comprende el activo y el pasivo de la misma. Por eso también se puede afirmar que el patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona, de una familia o de una sociedad o asociación"*²²

Finalmente, Narciso Sánchez Gómez, manifiesta que *"el patrimonio del Estado esta constituido por un conjunto de bienes inmuebles, muebles, tangibles e intangibles, derechos e ingresos, tanto del dominio público como privado, que pertenecen en plena propiedad a la nación, para satisfacer sus necesidades colectivas, los cuales están regulados, administrados y controlados por los Poderes del mismo Estado,*

²⁰ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er y 4º Cursos, Edit. Harla, 1997, p. 37.

²¹ Gutiérrez y González, Ernesto. El Patrimonio, Edit. Porrúa, 2000, p. 46, núm. 11.

²² Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Editorial, S.A., 1975, p. 595.

incluyéndose los bienes y derechos detentados por los particulares, bajo un régimen jurídico de derecho público y privado”²³

Como se puede observar, los anteriores conceptos enuncian los elementos que integran el patrimonio del Estado, su clasificación y fines; en ese sentido, podemos mencionar que se refieren a un conjunto, universalidad o agregado de elementos materiales e inmateriales, pecuniarios y morales, muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, derechos y obligaciones, recursos financieros (inversiones e ingresos), relaciones jurídicas, bienes y derechos detentados por los particulares o el Estado.

Asimismo diremos que en el último de los casos, es decir en relación a los bienes y derechos detentados por los particulares o el Estado, esos elementos son tanto del dominio público, como del privado; pertenecen en plena propiedad o son con los que cuenta el Estado o la nación, y en consecuencia son regulados, administrados y controlados por los Poderes del mismo, ya sea en forma directa, o indirecta a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado y que sirven para realizar sus atribuciones legales, actividades, cometidos, objetivos o finalidades de política social o económica, así como para satisfacer sus necesidades colectivas y servicios públicos.

Ahora bien, el patrimonio del estado, limitándolo a los bienes o cosas con que cuenta y que finalmente forma parte de la premisa fundamental del presente trabajo, está regulado en los artículos 27, 42, 43, 48 y 132 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; a nivel legal diremos que, primordialmente, está regido por la *Ley General de Bienes Nacionales*, publicada el 8 de enero de 1982, la cual abrogó a la del 30 de enero de 1969.

III.2 Elementos del Patrimonio del Estado.

²³ Sánchez Gómez, Narciso. 2º Curso de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1998, p. 4.

Al respecto y como se ha mencionado líneas arriba, los tratadistas han establecido diversas clasificaciones respecto de los elementos que consideran pueden integrar el patrimonio del Estado, entre ellos tenemos que el Maestro Andrés Serra Rojas, establece que *"los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son:*

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación;*
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes;*
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;*
- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas".²⁴*

Por su parte, el Maestro Miguel Acosta Romero, efectúa una clasificación de los elementos del patrimonio del Estado haciendo un análisis del contenido del artículo 27 constitucional, en el sentido de que el patrimonio del Estado comprende:

"1. El territorio y todas las partes integrantes del mismo, es decir, la superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales y dentro del cual se encuentran los bosques, los minerales, la fauna, y las aguas interiores; el subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radiactivos; la plataforma continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas; las islas, incluyendo los arrecifes y cayos; el mar territorial; el mar patrimonial, y zona económica exclusiva. En estos dos elementos, se encuentran también flora y fauna marítimas; el subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial, y el espacio aéreo;

2. Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del estado;

3. Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado;

²⁴ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo Curso, Edil*, Porrúa, 1999, págs. 247 y 248.

4. El conjunto de derechos de los que el Estado es titular, y
5. Los bienes de dominio privado del Estado".²⁵

Ahora bien, y desde un punto de vista puramente del Derecho Civil, Ernesto Gutiérrez y González considera que los elementos indispensables que debe tener una cosa para que pueda ser considerada como "un bien propiedad del Estado", son:

- a) Puede ser un bien o cosa mueble o inmueble, corporal o incorporal.
- b) Debe ser normalmente insustituible.
- c) Debe pertenecer a una persona ficticia moral gobernante, ya sea el Estado, una entidad federativa o municipio.
- d) Esa cosa o bien debe ser necesario para la función exclusiva de esa persona moral gobernante.
- e) Que la persona moral gobernante aplique la cosa o bien al desempeño de sus funciones.²⁶

Rafael I. Martínez Morales, considera que como elementos del concepto de patrimonio del estado, se pueden señalar al titular del patrimonio, es decir, *el Estado; las cosas, derechos y recursos financieros; así como los fines* a los que está destinado dicho patrimonio, los cuales pueden ser de muy diversa naturaleza en relación con lo que sea considerado bien común, interés general, justicia social, hegemonía de la clase dominante, beneficio social, garantía de la libertad individual, cumplimiento de los cometidos o atribuciones estatales, entre otros.²⁷

De todo lo anterior, podemos mencionar que la finalidad del patrimonio del Estado impide que se adapten criterios civilistas a la actividad patrimonial de derecho público.

²⁵ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit, págs. 135-136.

²⁶ Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Edit. Porrúa, 1993, págs. 694-695.

²⁷ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit, págs. 38-39.

Por otra parte y teniendo en consideración tanto los conceptos vertidos de patrimonio del Estado, como los elementos que los integran, estamos en posibilidades de inferir sus elementos, entre los que podemos mencionar a todos los bienes muebles e inmuebles materiales e inmateriales que lo integran; este último aspecto, en virtud de que no sólo se considera a los bienes que son tangibles, sino también a los impuestos, empréstitos, emisión de bonos de deuda pública y de moneda de curso legal, productos, etc.

Dentro de sus elementos, observamos también que se clasifican en bienes de dominio público y de dominio privado, mismos que nos permitiremos tratar más adelante.

Asimismo, agregaremos a los ingresos que percibe el Estado por vías de derecho público y de derecho privado, entendidos aquellos como los que decreta el Estado para cumplir sus funciones de orden público y de interés general y tienen como fin cubrir el gasto público o el presupuesto de egresos; y los ingresos por vías de derecho privado, que éstos son el resultado de actividades mercantiles o empresariales del Estado por conducto de sus órganos descentralizados y entidades, así como por el uso, explotación o enajenación de sus bienes de dominio privado, por bonos, intereses, etc., con los cuales, al generar utilidades, ganancias o capitales, incrementa dicho patrimonio para hacer frente al gasto público.

También se deben considerar como elementos del patrimonio del Estado, a los derechos sobre patentes, marcas industriales y comerciales o derechos de autor, de conformidad con el contenido de los artículos 27 y 28 constitucionales.

En todos los casos, el destino, uso o aprovechamiento del patrimonio del Estado, será siempre de orden público e interés social y su régimen jurídico, atendiendo a su clasificación de dominio público y privado, será también de derecho público y privado.

También se puede considerar dentro de dicho patrimonio estatal, a la propiedad de los particulares, toda vez que ésta, según lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, forma parte del patrimonio nacional por estar incluida dentro de la propiedad territorial que le pertenece a los mexicanos, y por lo tanto debe dársele una utilidad y un sentido social para beneficio del pueblo.²⁸ No obstante ello, Rafael Bielsa sostiene que *"sí existe un verdadero derecho de propiedad, cuyo titular es el pueblo y que el estado únicamente administra el patrimonio común"*.

Finalmente, observamos que el patrimonio nacional se divide en patrimonios específicos, tales como el Federal, el de las Entidades Federativas, el de los Municipios, el de Organismos descentralizados, el de Empresas Públicas o de Participación Estatal y el de los particulares, mismos que se registrarán por la legislación correspondiente a cada caso concreto. Es por ello que, Rafael I. Martínez Morales, menciona que *"para la corriente civilista, se trata de un derecho de propiedad con las mismas notas esenciales de esta figura en el derecho privado. Independientemente de a quien se le asigne, doctrinariamente, la titularidad del patrimonio público (persona moral estado, nación, gobierno, pueblo, etc.), la realidad jurídico social es que el estado con sus bienes puede establecerles modalidades, disponer de ellos y regularlos conforme a mecanismos de derecho que él mismo llegue a crear"*.²⁹

No obstante lo anterior, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en su calidad de personas jurídicas, cuentan con patrimonio propio, el cual está regulado por la constitución política local o, en el caso del Distrito Federal, el Estatuto de Gobierno y complementada con leyes orgánicas y el código civil estadual.

El patrimonio de estas personas se integra por derechos, recursos financieros y bienes, entre los que se pueden considerar mercados, calles, jardines, plazas, escuelas, centros penitenciarios, palacios de los poderes locales, caminos vecinales, museos, bibliotecas, centros de salud, pequeñas obras de irrigación, redes de

²⁸ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. págs. 4-5.

²⁹ Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. págs. 40-41.

alcantarillado y agua potable, instalaciones de alumbrado público, rastro, panteones, transportes urbanos, equipo y mobiliario de las oficinas estatales o municipales, archivos y documentos públicos, algunos centros recreativos, talleres gráficos, etcétera; en ese sentido, cada entidad federativa determinará los bienes que le pertenecen y que pertenecen a los municipios, de acuerdo a sus circunstancias particulares y antecedentes históricos; debiendo respetar derechos adquiridos, el contenido del artículo 115 de la Constitución, así como el principio de legalidad.

En ese sentido, mencionaremos que el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en relación con el Distrito Federal, que *"La Ciudad de México... Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"*.

Asimismo, el artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal reitera ambas afirmaciones, al disponer que *"...El Distrito Federal es una entidad federativa con... patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa"*; mismas que son retomadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 8°.

En ese sentido, se hace necesario mencionar que la ley a que se hace referencia en el ordenamiento legal en cita, es la denominada Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; por su parte, el propio Estatuto de Gobierno establece la clasificación primaria del patrimonio del Distrito Federal, al disponer en su artículo 137 que éste se compone de bienes del dominio público y bienes del dominio privado, definiendo el tipo de bienes que comprende cada uno de ellos en los artículos 138 y 139, respectivamente; los cuales son retomados y definidos en los artículos 16, 19, 20 y 33 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

Por su parte, el artículo Décimo Transitorio del decreto de 4 de diciembre de 1997 del Estatuto de Gobierno, establece que el patrimonio del Departamento del Distrito Federal formará parte del patrimonio de la Administración Pública del D.F., según registros, inventarios y archivos respectivos; que los inmuebles propiedad federal y que estén destinados o que por cualquier título sean utilizados o estén al servicio del D.D.F., serán usados por la Administración Pública del Distrito Federal, hasta en tanto la SECODAM, considerando a dicha administración, no determine lo contrario.

El Territorio.

Dentro de los elementos que integran el patrimonio del Estado, merece especial mención el concepto de territorio, el cual que está previsto dentro del Capítulo II, Título II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *"De las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional"*, en el que se encuentran los artículos 42, 43, 44 y 45, que tienen estrecha relación con el artículo 27, que consagra los principios de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de sus límites territoriales, el dominio directo sobre determinadas porciones del territorio nacional, la propiedad nacional y el ejercicio de la soberanía.

En forma especial, el Maestro Andrés Serra Rojas asevera que *"El territorio del Estado es un elemento esencial del mismo, es el espacio o porción geográfica delimitada por la superficie terrestre, subsuelo y espacio aéreo, sobre la que el Estado ejerce exclusivamente la potestad e imperio"*. Agregando que *"de acuerdo con la teoría tradicional, que es la que funda nuestra constitución, el territorio es un elemento integrante del Estado, constitutivo y necesario, que lo convierte en un factor indispensable, para delimitar su competencia interna y señalar su independencia con respecto a otros Estados"*.

En forma genérica, Serra Rojas estima que el "Territorio o marco territorial es el área geográfica que le sirve de asiento a una comunidad o grupo social coherente unido por lazos de solidaridad".

Por su parte Herman Heller afirma que *"el territorio es la condición geográfica del obrar estatal, es decir el territorio establece la comunidad de destino en la tierra"*³⁰.

Para Miguel Acosta Romero, *"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)"*.

Asimismo, Acosta Romero provee diversos criterios con los que se puede definir al territorio, al mencionar que para el internacionalista es un atributo y el ámbito espacial de la soberanía; para el jurista es un concepto de jurisdicción y delimitación; el político, como la población y los recursos ahí colocados, inclusive la base para reivindicaciones nacionales; el militar, como una posición desde la cual lanzar ataques o un área que debe defenderse o como un espacio para maniobras; el geógrafo político considera al territorio como una noción material y espacial, en la que se desarrollan vínculos entre la política, el pueblo y el marco natural.³¹

En ese sentido, puede decirse que el territorio es la base geográfica de una nación soberana comprendida al interior de sus fronteras; el espacio sometido a su jurisdicción o imperio, es decir, el espacio terrestre, marítimo y aéreo delimitado por las fronteras naturales, artificiales o convencionales sobre el que el Estado ejerce su soberanía y autoridad y donde tiene vigencia el derecho positivo.

³⁰ Heller, Herman. *Teoría del Estado*, Edit. FCE, 1989, p. 295.

³¹ Acosta Romero, Miguel, *Op. Cit.*, págs. 171-172.

En dichos términos, es de destacarse que el territorio *no es propiedad del Estado* en una concepción meramente patrimonial, sino que es el lugar de aplicación o validez del orden jurídico, donde se pueden imponer las decisiones soberanas del Estado

Ahora bien, desde un punto de vista lógico y en atención al contenido del artículo 27 constitucional, los elementos físico-geográficos que integran el concepto de territorio sobre los que el Estado ejerce su soberanía son:

1. La superficie terrestre delimitada por las fronteras negociadas o naturales y dentro del cual se encuentran los bosques, los minerales, la fauna, y las aguas interiores y lo que se encuentra sobre ella;
2. El subsuelo, tanto de la parte terrestre, como del Mar Territorial y de la Zona económica Exclusiva y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radiactivos;
3. La Plataforma Continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas;
4. Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos;
5. El Mar Territorial;
6. El Mar Patrimonial y la zona económica exclusiva. En estos dos últimos elementos, se incluyen la flora y fauna marítimas, así como el subsuelo de los mares territorial y patrimonial; y
7. El espacio Aéreo.

Cabe hacer la diferenciación entre los elementos físico-geográficos del territorio, y las partes integrantes de la Federación, las cuales deben ser consideradas como un concepto geográfico-político, ya que estas últimas son entidades federativas, definidas en el artículo 43 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza que tiene el derecho que ejerce el Estado sobre sus elementos patrimoniales, incluyendo a los que constituyen el territorio, derivan de la

Constitución de 1917, en la que se estableció una serie de derechos y principios que integran la soberanía del Estado sobre sus elementos patrimoniales, incluidos aquellos que constituyen el territorio nacional.

En efecto, el Estado mexicano es titular soberano de esos bienes y operan sobre ellos una serie de derechos derivados de la misma soberanía, estableciendo principios y regímenes de Derecho Público para determinadas categorías de bienes, así como la facultad para regular su titularidad pública y para organizar la propiedad privada y sus modalidades.

Ahora bien, por lo que hace al territorio del Distrito Federal, el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone que *"El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*; fijando sus límites y colindancias en el párrafo segundo del artículo de referencia, así como los correspondientes a las demarcaciones territoriales en las que se encuentra dividido en los artículos 10 y 11; los cuales nos permitiremos obviar para no abusar de la paciencia del lector.

III.2.1 Clasificación del Patrimonio del Estado.

Como se aprecia, tanto de las definiciones vertidas respecto de lo que es el patrimonio del Estado, así como de los elementos que lo constituyen, observamos la subdivisión tradicional del patrimonio del Estado, la cual es aceptada por la mayoría de los doctrinarios en derecho administrativo y se encuentra establecida en la Ley General de Bienes Nacionales, en sus artículos 1°, 2° y 3°, a saber:

- I. Bienes de Dominio Público de la Federación, y
- II. Bienes de Dominio Privado de la Federación.

A su vez, los bienes del dominio público se dividen en bienes de uso común y bienes destinados a un servicio público; dentro de los primeros encontramos a los que se denominan del dominio directo de la nación y de propiedad de la federación.

Por otro lado, están los llamados bienes propios, esta categoría se equipara a los que se conocen en las leyes administrativas como bienes del dominio privado del Estado, por que tienen una situación jurídica similar a la propiedad de los particulares, ya que son susceptibles de la mayoría de los contratos regulados por el derecho Civil, como la compraventa, la donación, la permuta y el arrendamiento; y generalmente, se dividen en inmuebles y muebles.

En cuanto a la clasificación del patrimonio del Distrito Federal, como referimos líneas arriba, éste se encuentra establecido en los artículos 137, 138 y 139 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los artículos 16, 19, 20 y 33 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

III.2.1.1 Bienes del Dominio Público.

Previo a entrar en el estudio de lo que debe ser considerado como dominio público del patrimonio del Estado, estimamos pertinente mencionar la evolución que ha sufrido este concepto en el transcurso del tiempo.

Al respecto, mencionaremos que en el Derecho Romano existieron bienes que no pertenecían, en cuanto a su uso y disponibilidad, al rey, al senado o al emperador (según hablemos de las diversas etapas de Roma) y se les atribuía un derecho sobre ellos sólo en tratándose a la guarda y tenencia.

En la España de antaño por su parte, las partidas consideraron a los ríos, caminos, puentes, puertos, como propiedad de todos los hombres. Posteriormente, cierto tipo de aguas, los bosques y los que se conocieron siempre como de uso común, adquirieron paulatinamente el valor de bienes de carácter público. Así, a través de la historia, es como se llegó a hablar de bienes de uso común y de bienes privados.

El 30 de junio de 1539, Francisco I de Francia, proclamó a través de un edicto, el espíritu sagrado del patrimonio del reinado; y en 1566, la Ordenanza de Moulins declaró la inalienabilidad de los bienes de la Corona, estableciendo que pertenecían al reino y no al rey.

Por otra parte, el pensamiento precursor de la revolución Francesa, atribuyó al Estado las cosas de uso común o de interés público.

En el siglo XIX, los pensadores franceses afirmaron que el dominio público se sustrata al comercio ordinario o de derecho común y a las normas que regían entre particulares a los bienes muebles e inmuebles.

En ese sentido, la doctrina francesa se ha dividido en tres vertientes de pensamiento importantes:

La que afirma que la *dominicalidad* (entendiendo como tal el dominio que tiene el Estado sobre dichos bienes), corresponde a aquellos bienes que por su naturaleza no son susceptibles de propiedad privada y que están destinados al uso de todos y que este principio está reconocido en los artículos 538 y 541 del Código Civil de Napoleón. Esta doctrina fue sostenida originalmente por Víctor Proudhon y Ducrocq y posteriormente retomada por Berthelemy.

Otro sector de la doctrina francesa, considera que además de lo anterior, se requiere de un acto del Estado que afecte o destine un bien a los servicios públicos. Al respecto, distinguen a los bienes que por su naturaleza deben ser utilizados por

todos, tales como el mar, las calles, las playas, los ríos; de los bienes afectos al servicio público, como son las instalaciones militares, los edificios administrativos y las vías férreas. Los principales sostenedores de esta doctrina son: Hauriou, Duguit, Bonnard y Rolland.

Más recientemente, Marcel Waline consideró que existen bienes destinados a fines particulares que establecen la necesidad de regímenes jurídicos especiales, como son los edificios de culto y los cementerios.

Por otra parte, y entrando ya en el estudio del concepto de lo que es el dominio público, mencionaremos que Rafael I. Martínez Morales, lo conceptúa como *"el sector de los bienes del estado sobre los cuales éste ejerce una potestad soberana, conforme a las reglas del derecho público, a efecto de regular su uso o aprovechamiento, y de esta manera se asegure su preservación racional o explotación"*.

Asimismo, el propio Martínez Morales en su obra Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos, cita la definición de dominio público aportada por Álvarez-Gendín, que menciona *"es una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y entre tanto sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad"*.³²

Por su parte, Alfonso Nava Negrete sostiene que los bienes del dominio público *"son todos aquellos bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado, sujetos a un régimen de derecho público, con la característica de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, con las excepciones que marca la ley. El dominio público comprende a los bienes que por su naturaleza son del uso de todos, que están*

³² Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit, p. 43.

*afectos al servicio de las dependencias del Poder Público, y los que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública”.*³³

El Maestro Gabino Fraga, lo considera como *“el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio Estado”.*³⁴

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 5° dispone que los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los Poderes federales; por lo tanto y como consecuencia de dicha jurisdicción, los Estados no podrán gravar los bienes de dominio público nacional en ninguna forma ni tendrán eficacia alguna, respecto de ellos, las disposiciones generales o individuales que emanen de cualesquiera de sus autoridades, a menos que obren por encargo o en auxilio de las autoridades federales.

El Maestro Don Andrés Serra Rojas, por su parte, define que *“el dominio público está constituido por un conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas, y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección.*

*Se trata de conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares, en ocasiones la federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios con el objeto de ser debidamente utilizados”.*³⁵

³³ Nava Negrete, Alfonso. Bienes de Dominio Público. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa. Tomo I. pág. 292.

³⁴ Fraga, Gabino, Op. Cit. págs. 343-345.

³⁵ Serra Rojas. Op. Cit. pág. 135.

En consecuencia de lo anterior, consideramos necesario mencionar que la base constitucional y legal que rige en México a los bienes del dominio público, es la siguiente:

El artículo 27 párrafos cuarto, quinto y octavo fracción segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas...

Párrafo cuarto: Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias 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 u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Párrafo quinto: 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 cauce 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; las 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 nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse 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 por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Es conveniente aclarar que sobre estos bienes existen restricciones que la propia Constitución señala en el párrafo sexto, especialmente en lo relativo al petróleo, hidrocarburos, minerales, radioactivos y energía eléctrica en que se reserva la nación la explotación correspondiente y en esa área no se otorgan concesiones a los particulares.

Párrafo octavo: 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 estos Estados.

Fracción II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

Esto significa que formarán parte del dominio público los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, así como los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público.

Por otra parte, el artículo 42 constitucional dispone:

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

En ese sentido, cabe destacar el contenido del artículo 2° de la Ley General de Bienes Nacionales:

Artículo 2.- Son bienes de dominio público:

I. Los de uso común;

II. Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del Artículo 3o. de esta ley;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

XIII.- Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

El artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales abunda al respecto, al establecer:

Artículo 29.- Son bienes de uso común:

I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22, 224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;

III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley 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 refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V. La zona federal marítimo terrestre;

VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

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

Con todo lo anterior y en forma un tanto simplista, podemos comentar a manera de definición personal, que los bienes del dominio público son todos aquellos que pertenecen al Estado y que como tal son inalienables, imprescriptibles e inembargables, se rigen por normas de derecho público y pueden ser de uso común o estar destinados a un servicio público.

III.2.1.2 Elementos de los Bienes del Dominio Público.

Una vez analizado el concepto de lo que los tratadistas consideran es el dominio Público, nos encontramos en posibilidades de inferir cuáles son sus elementos, entre los que encontramos a los siguientes:

1. Forman parte del patrimonio del poder público.
2. El régimen jurídico que los regula es de Derecho Público.
3. Son de uso común.
4. Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública, de interés general o para la prestación de un servicio público.
5. Son del dominio directo de la nación.
6. Son inalienables.
7. Son imprescriptibles.

8. Son inembargables.
9. Son concesionables.

A continuación, analizaremos brevemente cada uno de los presentes elementos.

1. Forman parte del patrimonio del poder público.

Se trata de bienes tales como muebles, inmuebles, tangibles, intangibles, derechos e ingresos por vías de derecho público, que pueden formar parte del patrimonio del poder público en cualquiera de sus tres niveles: federal, estatal o municipal, y en ciertos casos, organismos públicos descentralizados que presten servicios públicos. En efecto, los artículos 27, 73 y 132 constitucionales reservan a la federación algunos bienes; en tanto que, de acuerdo con el artículo 124, el resto del patrimonio público será regulado por la ley local, misma que conforme al orden jurídico de cada entidad federativa, distribuirá lo mismo entre las órbitas competenciales correspondientes; esto significa, además, que todo lo relacionado con los bienes de dominio público, adquiere el carácter de "federal", y por lo mismo quedan sujetos en forma exclusiva a la jurisdicción de los funcionarios federales; lo anterior se encuentra previsto en los párrafos primero y último del artículo 5° de la Ley General de Bienes Nacionales, que disponen que:

(párrafo primero) "Artículo 5.- Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, o de los señalados en los Artículos 2o., fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV, de esta Ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.

(último párrafo) *El carácter de bienes de dominio público de la Federación, de los inmuebles de que se trata, no se verá alterado en cualquiera de los supuestos a que se refiere este Artículo".*

Asimismo, los artículos 9° y 10° de dicho ordenamiento legal establecen que todos los bienes inmuebles propiedad de la federación están sujetos, necesariamente, a la Ley General de Bienes Nacionales y que todo aquello que tenga que ver con su adquisición, administración, aprovechamiento público, enajenación, así como la ejecución de obras de construcción, reconstrucción, etc., se ajustarán a las reglas generales que expida la Secretaría de Desarrollo Social (en el caso concreto de Secretaría de la Función Pública³⁶); asimismo, dicha Secretaría ejercerá todos los actos de adquisición y servicios de administración, inspección y vigilancia de bienes inmuebles.

2. El régimen jurídico que los regula es estrictamente de Derecho Público.

En consecuencia su incorporación, desincorporación o cambio de destino, requiere de un procedimiento especial de derecho público; al respecto, los artículos 14, 17 fracciones I, II y III, 28, 37, 59, 61, 64, 65, 70, y 85 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales, establecen que este tipo de actos de administración patrimonial habrán de efectuarse mediante un decreto emitido por el presidente de la república.

Asimismo, el artículo 7° de la ley dispone que al tratarse de bienes de índole federal, sólo los tribunales de los Estados Unidos Mexicanos o como se les conoce popularmente, "federales", son competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean del dominio público o privado de la

³⁶ Nota de Actualización: De conformidad con el Artículo Transitorio Segundo del Decreto de 10 de Abril de 2003, las disposiciones que hacen mención a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

Federación; en ese sentido y en virtud de que su destino, aprovechamiento y régimen jurídico son de derecho público, existe también un régimen de infracciones y sanciones tendientes a protegerlos y se encuentran contenidas en la Ley General de Bienes Nacionales, que contempla su protección represiva por parte del derecho público.

3. Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública, de interés general o para la prestación de un servicio público.

Al respecto mencionaremos que los Bienes Destinados a un Servicio Público, se encuentran consignados fundamentalmente en los artículos 2° fracción V y 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, sin embargo, también podemos encontrarlos en las fracciones VIII y XII del propio artículo 2°, así como en las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV del artículo 29 del ordenamiento legal citado, los cuales en la especie, establecen lo siguiente:

"Artículo 2.- Son bienes de dominio público:

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...;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás... inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

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..."

"Artículo 29.- Son bienes de uso común:

IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes...;

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...;

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”.

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

I. Los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.

II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial;

III. Los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;

V. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios;

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

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.

VII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en las Fracciones II y VIII del Artículo 3 de esta Ley".

Cabe destacar que la forma establecida por la propia Ley para afectar un bien al servicio público, es la misma consignada con antelación y a que se refiere su artículo 37, esto es, a través de un decreto expedido por el Ejecutivo Federal que así lo determine.

El régimen jurídico aplicable a esta clase de bienes es igual al que corresponde a los bienes de uso común, pues mientras se encuentran afectados al servicio, no pueden ser enajenados ni prescritos, prohibiéndose sobre ellos todo gravamen real

Finalmente, diremos que en el artículo 42 de la ley de Bienes Nacionales se establece que no pierden su carácter de bienes de dominio público, aquellos que estando destinados a un servicio público, no fueren aprovechados temporalmente en todo o en parte en otro objeto que no sea considerado como un servicio público.

4. Son de uso común.

El uso común es una característica *indispensable* de los bienes del dominio público y como su nombre lo indica, significa que se encuentran a disposición de todos los habitantes de la república para que los puedan usar y aprovechar con las restricciones y modalidades establecidas en las leyes; sin embargo, para aprovechamientos especiales, se necesita concesión otorgada de conformidad con los requisitos y condiciones que prevén los ordenamientos legales en la materia, tal y como lo dispone el artículo 30 de la ley.

Dentro de estos bienes es menester diferenciar aquellos cuyo uso común se determina por su propia naturaleza, de aquellos cuyo uso común se establece en razón de un acto que los destine específicamente para tal fin.

En el primer caso, los bienes de dominio público cuyo uso común se determina por su naturaleza física sin que medie un acto de la autoridad estatal o municipal, serán siempre propiedad de la Federación, toda vez que no necesitan de un *Decreto de Incorporación* para pertenecer al dominio público, en virtud de ser éste un dominio "natural", y estar delimitado por leyes, reglamentos y decretos cuyo titular sólo puede ser la misma Federación.

Como consecuencia de lo anterior, en el segundo de los casos a que hacemos mención, observamos que un bien del dominio público pertenecerá a una entidad federativa o a un municipio, cuando las autoridades de una u otro lleven a cabo ese acto por el cual incorporan específicamente ese bien a su respectivo dominio público y en tanto ese acto concreto no se ejecute, si su uso común se determina en razón de su naturaleza física, dicho bien pertenecerá al dominio público de la Federación.

Conforme a la fracción primera del artículo Segundo de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de uso común forman parte de los de dominio público; sin embargo, este artículo no hace una referencia explícita de dichos bienes, pues las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros y las de los lagos interiores de formación natural, y los ríos a que se refieren las fracciones II, III, V y VI del artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a su vez están señalados en la fracción II del artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, forman parte de los de uso común. Por otra parte, la fracción IV de este artículo habla del lecho y subsuelo del mar territorial y de aguas marinas interiores, y éstos también son bienes de uso común, y la fracción IX, habla de los ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, mismos que también son de uso común, así como las pinturas murales, las esculturas o cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados.

Al respecto, el Maestro Miguel Acosta Romero, menciona que dicho artículo genera confusión al no diferenciar entre los bienes que deben ser considerados de uso común por su propia naturaleza, de aquellos bienes del dominio público destinados por ley o por disposición de la Federación a un servicio público o algún acto equiparable a un servicio público.³⁷

5. Son del dominio directo de la nación.

Los bienes de dominio directo de la nación son todos aquellos bienes que forman parte del dominio público y que por virtud de mandato legal, tienen un destino y un uso preferentemente para beneficio del pueblo mexicano, a fin de elevar su nivel de vida y, fundamentalmente, lograr un reparto equitativo de la riqueza pública en cumplimiento a lo prescrito por los artículos 27 y 28 constitucionales.

Dentro de éstos encontramos a las aguas nacionales, la plataforma continental, los hidrocarburos, la energía eléctrica, los zócalos submarinos, las islas de los mares territoriales, los minerales del subsuelo y sus yacimientos de donde se extraigan metales y metaloides, las piedras preciosas, las salinas, la zona marítima terrestre, el espacio aéreo, la zona económica exclusiva, el subsuelo, los metales radioactivos, las aguas que son alumbradas artificialmente, el espacio aéreo del mar territorial.

El dominio directo de la nación es la consecuencia inmediata y directa del dominio que tiene el pueblo sobre las tierras, aguas y otros recursos comprendidos dentro del territorio de la república, a fin de alcanzar eficacia plena en el ejercicio de su soberanía sobre el patrimonio nacional, y para que haya un reparto y aprovechamiento equitativo de la riqueza pública en bien de la colectividad, prohibiendo algunas concesiones sobre los mismos, limitando la propiedad e

³⁷ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. págs. 200-203.

inversiones extranjeras y dejando su control y regulación exclusivamente al Gobierno Federal.

6. Son inalienables.

Esto significa, de conformidad con el artículo 16 de la ley, que esos bienes están sujetos al régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad, y en consecuencia, no pueden ser objeto de propiedad privada ni tampoco están en el comercio, no pueden ser poseídos permanentemente ni a título de dueño por los particulares, en virtud de que no son susceptibles de venta, donación o permuta mientras no cambie su situación jurídica.

Inalienable, se refiere a que los bienes de dominio público no son susceptibles de acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las instituciones públicas no pueden ser titulares de esta categoría de bienes, pudiendo sólo adquirir los derechos regulados en la propia ley sobre su uso, aprovechamiento y explotación.

7. Son imprescriptibles.

Esto es que el estado jamás perderá la potestad sobre los bienes de dominio público a favor de los particulares por el transcurso del tiempo, o dicho de otra manera, no se pueden adquirir derechos reales de propiedad sobre los mismos por "*usucapión*".

8. Son inembargables.

Es decir, no son susceptibles de embargo bajo ningún criterio ni bajo ningún régimen, aún en el supuesto de que la federación aparezca como deudora de ciertas obligaciones o empréstitos que haya contraído.

9. Son concesionables.

Esto quiere decir que son susceptibles de concesión a los particulares dada su naturaleza o su importancia económica, con las limitaciones y modalidades que marcan los ordenamientos respectivos; tal es el caso del espacio aéreo, la zona marítimo terrestre, los yacimientos minerales, las aguas, etcétera.

Es importante señalar que el artículo 20 de la Ley, establece que las concesiones sobre bienes del dominio público destinados a un servicio público no crean derechos reales; es decir, que sólo confieren el derecho de usarlos, aprovecharlos o explotarlos, de acuerdo con las disposiciones legales o del propio título de concesión.

III.2.1.3 Bienes del Dominio Privado.

En relación con este tipo de bienes, diremos que en el siglo XIX y a principios del XX, en la doctrina y en la legislación se les identificó como "bienes propios"; sin embargo, dicho adjetivo dio lugar a confusiones pues tanto los bienes de dominio público como los bienes de dominio privado, son propios, tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, de los Municipios y de los organismos paraestatales.

El dominio privado se ha constituido por lo que algunos autores o doctrinarios han tenido a bien denominar "*un concepto residual*", esto es, que son todos aquellos bienes que no son de uso común ni están destinados a un servicio público, y a los que en España se les identificaba como propiedad privada de la Corona; es decir,

dicho concepto residual, no es otra cosa que una simple exclusión de todos los bienes que no reúnen ciertas características de los del dominio público.

En ese sentido, el Maestro Andrés Serra Rojas aduce, que "el dominio privado de la federación esta formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes del dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, con algunas modificaciones que la propia legislación establece, y por ello el derecho privado se aplica supletoriamente en determinados casos... Los bienes del dominio privado de la federación son aquellos bienes que no están afectos a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir en caso de no destinarse a un servicio público, debe desprenderse de ellos porque no es conveniente convertir al Estado en rentista".³⁸

Narciso Sánchez considera que "los bienes del dominio privado de la federación, son todos aquellos bienes inmuebles, muebles y derechos que le pertenecen a sus distintas dependencias y organismos de conformidad con las leyes observables, y que por su situación jurídica no cumplen una función social o de interés colectivo, y en esas condiciones tienen una situación jurídica similar a la propiedad de los particulares, ya que pueden venderse, rentarse, permutarse o ser susceptibles de la mayoría de contratos previstos en el derecho privado, con las excepciones que marca la Ley General de Bienes Nacionales y demás ordenamientos relativos"³⁹

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 3°, enuncia a los bienes que integran esta categoría, los cuales a saber son:

"Artículo 3.- Son bienes de dominio privado:

³⁸ Serra Rojas, Op. Cit, p. 193

³⁹ Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit, págs. 47-48.

- I. Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el Artículo 2o. de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;*
 - II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;*
 - III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;*
 - IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;*
 - V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;*
 - VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título Jurídico adquiera la Federación.*
 - VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero;*
 - VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.*
- También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología”⁴⁰.*

Respecto esta idea de exclusión de lo que la doctrina considera son los bienes de dominio privado respecto de los de dominio público, es de comentarse que en el México de la actualidad existen normas de derecho público que, efectivamente, excluyen del ámbito de competencia del derecho civil a todos los bienes del Estado que forman parte del dominio privado, es decir, es un régimen extraordinario de

⁴⁰ Idem, p. 48.

derecho público y por exclusión de derecho privado, consignado en la Ley General de Bienes Nacionales; a mayor abundamiento tenemos que el artículo 6º, dispone que dichos bienes se rigen, en primer lugar, por la propia ley y sólo en forma supletoria por el Código Civil para el Distrito Federal y las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondiente.

Por otra parte, el contenido de los artículos 57 y 60 de la ley, nos ofrecen una clara idea de lo anterior, al disponer que el régimen de los inmuebles de dominio privado es transitorio hasta en tanto se destinen al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración pública Federal, de las entidades federativas y municipios o se disponen para su transferencia; así como que son inembargables e imprescriptibles, características consideradas por la doctrina y las leyes como integrantes del dominio público.

Por otra parte, los artículos 58, 62, 63 y 64 de la ley disponen que los bienes del dominio privado podrán ser enajenados a título gratuito o a título oneroso, en el primer caso, cuando se destinen a los servicios públicos de los Estados de la Federación y Municipios o a instituciones o asociaciones privadas cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines de lucro; en el segundo caso, se hará mediante venta *en subasta* con base en el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o una Institución de Crédito, siempre y cuando sea aprobado por la propia CABIN y será necesario que exista el decreto presidencial en el que se autorice dicha enajenación o desincorporación; o *fuera de subasta* pero al precio que fije dicha CABIN, en el caso en que el Ejecutivo lo autorice mediante un acuerdo con la Secretaría.

Por último la Ley declara, en sus artículos 71 y 72, que los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de los de comodato y las donaciones, salvo los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esta ley, y los actos y contratos relacionados con inmuebles de la nación, cuando requieran la formalidad de

intervención notarial, se celebrarán ante los notarios del Patrimonio Inmueble Federal que designará libremente la Secretaría de Desarrollo Social, entre los autorizados legalmente para ejercer esa actividad, llevando un protocolo especial autorizado por las autoridades locales competentes y por la propia secretaría, quien podrá realizar revisiones o requerir información periódica sobre los mismos.

III.2.1.4 Elementos de los Bienes del Dominio Privado.

Una vez analizado conceptualmente lo que se considera es el Dominio Privado, al igual que con los bienes del Dominio Público, nos encontramos en posibilidades de inferir cuáles son sus elementos, entre ellos:

1. Forman parte del patrimonio del poder público.
2. El régimen jurídico que los regula es de Derecho Público y de Derecho Privado; prioritariamente se rigen siempre por leyes federales, como dispone el artículo 6° de la ley y también los jueces competentes para cualquier asunto en relación con ellos, serán los federales.
3. Pueden cederse a título gratuito u oneroso a favor de los gobiernos estatal o municipal o venderse preferentemente a favor de instituciones de beneficencia pública o privada, sobre todo para impulsar el desarrollo de la vivienda de interés social o para atender algún otra necesidad fundamental de la colectividad; las políticas relacionadas con su registro, inventarios, catálogos, avalúos, cambios de situación jurídica serán dictadas por la Secretaría de Desarrollo Social.
4. Su destino y aprovechamiento será preferentemente al servicio de las distintas dependencias u organismos de la federación, entidades federativas y municipios; por lo cual su situación jurídica es temporal o transitoria, toda vez que deben utilizarse para un servicio público o para el uso común a la brevedad posible, para que no sean bienes ociosos, y en esa virtud, pasarán a formar parte de los considerados bienes de dominio público.

5. Tienen una situación jurídica parecida a la propiedad de los particulares puesto que son susceptibles de la mayoría de los contratos regulados por el derecho civil, estos es que pueden venderse, rentarse, permutarse o donarse y en el caso de los bienes muebles, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el Derecho civil, con excepción hecha del comodato y de la donación, salvo que la ley expresamente lo autorice.
6. Pueden ser muebles, inmuebles o derechos.
7. Son imprescriptibles, con excepción de los bienes muebles, mismos que podrán ser adquiridos por los particulares a través de la figura jurídica de la "usucapión", la cual se registrará por el Código Civil del Distrito Federal, pero los plazos para que se pueda hacer valer por los particulares deberán duplicarse.
8. Son inembargables.

III.3 El patrimonio de las asociaciones religiosas.

Dentro del capítulo relativo al patrimonio del Estado, merece especial mención el de las asociaciones religiosas, el cual, si bien no será tratado ampliamente, reviste de un valor trascendente.

Al respecto, diremos que el patrimonio de las asociaciones religiosas se integra por todos aquellos bienes muebles e inmuebles, donaciones, aportaciones y limosnas que realice a su favor cualquier persona física o moral, a fin de cumplir con su función en términos de la legislación de la materia; es por esto que todos los bienes muebles e inmuebles propiedad de las iglesias y que se encuentren destinados a la prestación de un servicio público, son considerados como del dominio público de la Federación y en consecuencia son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Lo anterior, se confirma con lo dispuesto por la primera parte del párrafo primero del artículo 16 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, en el sentido de que *"las asociaciones religiosas constituidas conforme a la presente ley podrán tener un*

patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto"; así como por la fracción I del artículo 35 de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece que los templos y sus anexidades quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, cuando estén legalmente abiertos al culto público.

En ese sentido, será menester que la Secretaría de Gobernación o bien la Secretaría de Desarrollo social, expidan un decreto mediante el cual se de a conocer a través de su publicación en el *Diario Oficial*, el destino, uso y aprovechamiento de todos los inmuebles que se encuentran en poder de dichas personas morales, así como su cambio de situación jurídica.

En efecto, los bienes muebles e inmuebles de las asociaciones religiosas que por su valor histórico, artístico o cultural han sido nacionalizados o que por decreto tienen ese carácter, es decir *propiedad* de la nación, se equiparan bienes del dominio público destinados a la prestación de un servicio público; sin embargo, cabe aclarar que el artículo 3° fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales, estatuye que los bienes nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional y que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, forman parte del dominio privado de la federación.

La regulación y control de este tipo de bienes se encuentra a cargo del gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación, la cual tiene la obligación de resolver sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir las asociaciones religiosas, por cualquier título, para cumplir con su objeto social, debiendo emitir la declaración de procedencia o improcedencia para que pueda ser heredera o legataria o pueda asumir el carácter de fideicomisaria o fideicomitente. Además, dicha Secretaría deberá llevar un registro de todos los bienes inmuebles, tanto de los destinados a un servicio público, como de los de

propiedad privada de dichas agrupaciones, independientemente del registro que por su parte deberá llevar la Secretaría de Desarrollo Social.

No obstante lo anterior, los ministros de los cultos que aparezcan como administradores o responsables diocesanos de los templos y sus anexidades, tienen la obligación de llevar un inventario y catálogo tanto de bienes muebles como inmuebles que se encuentren en su poder, debiendo informar de todas las adquisiciones, movimientos, altas y bajas y registros que realicen a las autoridades federales competentes.

Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social tiene la obligación de definir la situación jurídica de dichos bienes así como de encargarse del mantenimiento, conservación, ampliación y mejoras de los templos y sus anexidades; y la Secretaría de Educación Pública conjuntamente con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, de la administración y destino de aquellos inmuebles de propiedad nacional que revistan un importante valor histórico y cultural.

III.4 Atribuciones en materia patrimonial a nivel federal.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 29, 30, 31, 32, 32 Bis, 33, 36, 37, 38 y 39, dispone respecto de las atribuciones que les corresponden, dentro de sus respectivas ramas, a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública⁴¹, de Educación Pública y de Salud; sin embargo, como se observará, dichas dependencias del gobierno federal comparten el despacho de diversos asuntos relacionados con el patrimonio federal, en sus diversas

⁴¹ Nota de Actualización: De conformidad con el Artículo Transitorio Segundo del Decreto de 10 de Abril de 2003, las disposiciones que hacen mención a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

clasificaciones, así como en lo que se refiere al inventario y catálogo de bienes propiedad federal, sin embargo, de esto último nos permitiremos hablar más adelante.

A continuación efectuaremos una breve reseña de dichas atribuciones siguiendo estrictamente el orden establecido en la ley, mismas que a nuestro parecer, resultan relevantes en tratándose de la materia de estudio del presente trabajo de investigación; permitiéndonos aclarar, además, que la redacción de ha modificado para continuar con el formato de prosa presentado:

III.4.1 Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo 29 de la Ley, en sus fracciones VII y XIV, dispone que a la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponde el despacho de los asuntos relativos a la construcción y preparación de las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y Fuerza Aérea, la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares y la adquisición y fabricación de armamentos, municiones, vestuario, materiales y elementos destinados al ejército y fuerza aérea.

III.4.2 Secretaría de Marina.

De conformidad con las fracciones IV, IX, X, XIV, XV y XVIII del artículo 30 del ordenamiento jurídico en cita, la Secretaría de Marina tiene la obligación de ejecutar todos aquellos asuntos relacionados con el ejercicio de la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y zona económica exclusiva; la construcción, reconstrucción y conservación de las obras portuarias que requiera la Armada; el establecimiento y administración de los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la

Armada; la construcción, mantenimiento y operación de astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México; asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes; así como la integración del archivo de información oceanográfica nacional.

III.4.3 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley, en sus fracciones XI, XIX y XXI, establece como obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las relativas al cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; la coordinación y desarrollo de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica; emitir opiniones sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal.

III.4.4 Secretaría de Desarrollo Social.

Por cuanto hace a la Secretaría de Desarrollo Social, las fracciones X, XI, XII y XV del artículo 32 de la Ley, establecen que le corresponde el despacho de los asuntos que tienen que ver con la prevención de las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda; la elaboración, apoyo y ejecución de programas para la satisfacción de las necesidades de suelo urbano y el establecimientos de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con dependencias, entidades de la Administración Pública Federal,

gobiernos estatales, municipales y grupos sociales; la promoción, concertación y ejecución de los programas de vivienda y de desarrollo urbano; la promoción de la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano y el bienestar social.

III.4.5 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dentro de la depurada técnica legislativa que distingue a nuestros legisladores, observamos que las materias competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se encuentran dispuestas en el artículo 32 BIS de la ley, particularmente en las fracciones II, III, V, VI, VII, VIII, XIII, XVIII, XIX, XXIV, XXIX, XXX, XXXI y XXXIX, mismas que a saber son:

La formulación y conducción de la política nacional en materia de recursos naturales; ecología, saneamiento ambiental y de agua, regulación ambiental para el desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera; la administración y regulación del uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; la vigilancia y estímulo en el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y pesca e imponer las sanciones procedentes; la proposición al Ejecutivo Federal del establecimiento de áreas naturales protegidas y la promoción para su administración y vigilancia por autoridades federales o locales, universidades, centros de investigación y particulares; la organización y administración de áreas naturales protegidas y la supervisión de las labores de conservación, protección y vigilancia cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas y morales; el ejercicio de la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; el fomento y ejecución de programas de reforestación y restauración ecológica; llevar el registro y

cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país; proponer, y en su caso resolver sobre el establecimiento de vedas forestales, de caza y pesca y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato; administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales que sean de jurisdicción federal; autorizar el vertimiento de aguas residuales en el mar cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas, en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; promover, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas; organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego; ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales; intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal; otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocer derechos, en materia de aguas, forestal, ecológica, pesquera, explotación de la flora y fauna silvestre, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

III.4.6 Secretaría de Energía.

Según las fracciones II, III y XI del artículo 33, a la Secretaría de Energía le corresponde el despacho de las materias relacionadas con el ejercicio de los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar,

conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; la conducción de la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica; y llevar el catastro petrolero.

III.4.7 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tiene dispuestas sus atribuciones en el artículo 36 fracciones III, IV, V, VI, IX, XI, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, mismas que disponen que a dicha Secretaría le corresponde conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros y el servicio público de procesamiento remoto de datos; otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones radiodifusoras comerciales y culturales, así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales; regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación; administrar la operación de los servicios de control de tránsito, así como de información y seguridad de la navegación aérea; otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de autotransportes en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales respectivas; participar en los convenios

para la construcción y explotación de los puentes internacionales; establecer requisitos que deban satisfacerle personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas; regular las comunicaciones y transportes por agua; inspeccionar los servicios de la marina mercante; construir, reconstruir y conservar las obras marítimas, portuarias y de dragado, instalar el señalamiento marítimo y proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima; adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicaciones para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina; administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios; construir y conservar caminos y puentes; construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar.

III.4.8 Secretaría de la Función Pública⁴².

Por su parte, el artículo 37 en sus fracciones XIX, XX, XXI, XXI, XXIII, XXIV y XXIV Bis, dispone que a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

⁴² Nota de Actualización: De conformidad con el Artículo Transitorio Segundo del Decreto de 10 de Abril de 2003, las disposiciones que hacen mención a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

El establecimiento de normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal; la conducción de la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por 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; la expedición de normas técnicas, autorizar y proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y los bienes inmuebles de la Federación; la administración de los inmuebles de propiedad federal cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad; la regulación de la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal; expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos que sobre dichos bienes realice la propia Secretaría, o terceros autorizados; llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República.

III.4.9 Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Educación Pública, encuentra sus atribuciones y obligaciones en las fracciones XVIII, XIX, XX y XXI del artículo 38 de la Ley, mismas que en materia patrimonial son:

Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales; organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

III.4.10 Secretaría de Salud.

El artículo 39 de la ley, fracciones II, III, IV y V, dispone que a la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional; aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal; organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores; administrar los bienes y fondos que el Gobierno federal destine para la atención de los servicios de asistencia pública.

Como se puede observar y en atención estricta a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la materia patrimonial es un aglomerado de disposiciones que lejos de ofrecer claridad respecto de su regulación, tratamiento y áreas de gobierno encargadas de resolver la problemática que pudiera llegar a generarse, como consecuencia de la ejecución de los diversos actos previstos por la Ley General de Bienes Nacionales, muestra una falta definitiva de política coherente, en la cuestión de cómo ejercer los derechos de la Federación en los bienes del dominio público.

III.4.11 Registro Público de la Propiedad Federal.

La Secretaría de la Función Pública⁴³, de conformidad con la fracción XXIV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo el Registro Público de la Propiedad Federal, el cual se regula por los artículos 83 a 92 de la Ley General de Bienes Nacionales.

En el Registro Público de la Propiedad Federal, se deberán inscribir todos aquellos actos jurídicos que tengan que ver con bienes inmuebles de propiedad federal, tales como los de uso común, los destinados a un servicio público y los del dominio privado.

Al respecto, el artículo 85 de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que deberán inscribirse en el Registro, los títulos por los que 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; los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal, cuyo plazo sea de cinco años o más; las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales o de los organismos descentralizados en relación con bienes de dominio público que pronuncie la autoridad judicial; las informaciones promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación, sobre bienes inmuebles; las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitadores 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; los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes; las declaratorias a que se refiere la fracción I del Artículo 17 de la ley; así como los demás títulos que conforme a esta última, deban ser registrados.

⁴³ Nota de Actualización: De conformidad con el Artículo Transitorio Segundo del Decreto de 10 de Abril de 2003, las disposiciones que hacen mención a la Secretaría de Contratoría y Desarrollo Administrativo, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

Dichas funciones, las llevará a cabo a través de la Dirección del Registro Público de la Propiedad Federal, la cual tiene como funciones principales, la de llevar un control estricto de dichos inmuebles, la elaboración de un catálogo e inventario de los mismos; la de darles la debida publicidad; hacer las anotaciones sobre altas y bajas; lo referente al cambio de uso, destino y todo lo que tenga que ver con su situación jurídica; teniendo, además, la obligación de que toda persona física o moral que lo solicite, realice las consultas y obtenga las certificaciones relativas a inscripciones de los bienes mencionados, así como de los documentos que se relacionen con ellos.

Las inscripciones que se lleven a cabo en el Registro Público de la Propiedad Federal, deberán contener la procedencia de los bienes a inscribir, su naturaleza, ubicación, linderos, el nombre del inmueble en caso de que lo tuviera, su valor y las servidumbres que lo afecten, asimismo, dicha inscripción servirá para comprobar los antecedentes de la propiedad, las características del bien, su localización, superficie, medidas y colindancias y demás documentos que acrediten la propiedad; también probará la legitimidad de los actos jurídicos con los que la Federación adquirió la propiedad.

Los notarios públicos que intervengan en la expedición, certificación o confirmación de los diversos títulos, documentos o actos jurídicos relacionados con bienes inmuebles de propiedad Federal están obligados a obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que sea competente en la localidad, población, Distrito Federal o Municipio donde se encuentren ubicados dichos bienes, remitiendo el testimonio respectivo a la Secretaría de Desarrollo Social debidamente inscrito en un lapso no mayor de seis meses contados a partir de la fecha en que se hayan autorizado dichas escrituras o certificaciones, porque en caso contrario incurrirán en responsabilidad administrativa, lo que motivará las sanciones que establece la propia ley.

La Dirección del Registro Público de la Propiedad Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, se hace auxiliar de tres Unidades denominadas de Control del Folio Real, de Análisis e Inscripciones, y de Inventario y Catálogo.

La Unidad de Control de Folio Real, tiene la obligación de abrir diariamente el Control de Entrada y Trámite, que no es otra cosa sino el conjunto de hojas que contiene el extracto de la documentación que ingresa al registro cada día, y consta de un original con cinco copias. El control tendrá casillas cifradas en las que se asentarán, el número de entrada del documento, número de registro asignado por la oficialía de partes, procedencia, naturaleza del asunto, ubicación del inmueble, nombre de la persona a la que se le turna el documento, fecha de terminación del asunto.

La Unidad de Análisis e Inscripciones se encarga de inscribir los títulos y documentos que consignan los actos jurídicos y contratos relacionados con bienes inmuebles propiedad de la Federación; asimismo, deben inscribirse las declaratorias provisionales, los usos, reservas o destinos sobre áreas o predios propiedad federal, establecidos en los planes de desarrollo urbano respectivos, los decretos expropiatorios expedidos por el presidente de la República, las concesiones, asignaciones, permisos que se realicen con bienes inmuebles de propiedad federal, las adquisiciones de bienes vacantes, las informaciones de dominio, el uso y destino de los mismos bienes para poderlos identificar si son de uso común, si están destinados a un servicio público o si son del dominio privado federal, y demás actos que por su naturaleza deban inscribirse.

Los notarios públicos que intervengan, los jueces, los servidores públicos en la esfera de su competencia que tengan a su cargo la administración, control e inventario de dichos bienes y las demás personas físicas y morales que intervengan en los actos y contratos relacionados con aquellos, tienen obligación de solicitar ante dicha Unidad, la inscripción de los testimonios de escrituras públicas, sentencias y providencias judiciales o resoluciones administrativas, contratos y otros actos jurídicos que los afecten; para lo cual deberán proporcionar la información y

documentos necesarios y fundamentales que le den eficacia a las inscripciones solicitadas.

La Unidad de Inventario y Catálogo General de Bienes Inmuebles, tiene a su cargo la organización, coordinación y dirección técnica de los trabajos relativos al levantamiento de datos para la integración de dichos inventarios y catálogos, debiendo mantenerlos actualizados periódicamente de conformidad con las leyes y reglamentos conducentes en la materia, para que con base en las reglas que dicte dicha Dirección, todas las dependencias y organismos de la administración pública Federal elaboren y tengan al corriente sus respectivas relaciones para fines estadísticos, de control, evaluación, uso, destino y cambio de situación jurídica

El inventario y catálogo de bienes y recursos de propiedad federal, es la enumeración ordenada y sistemática de los mismos, cuyo objeto es lograr su plena e inequívoca identificación, el reconocimiento de todas y cada una de sus características, su uso, destino, así como la situación jurídica que guarde.

Como se anunció líneas arriba, diversas secretarías de Estado comparten la responsabilidad de llevar a cabo la elaboración y control de dicho catálogo e inventario; entre ellas, observamos que la Secretaría de Desarrollo Social tiene la atribución de dictar los lineamientos políticos, administrativos y legales que deberán observar las dependencias y órganos de gobierno, a fin de que cada uno de ellos formule los catálogos e inventarios relativos a los bienes inmuebles propiedad federal en el ámbito de sus respectivas competencias, entre ellos, los considerados de uso común, los destinados a un servicio público, así como los de dominio privado.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de emitir las normas, políticas y procedimientos para la elaboración de catálogos e inventarios de bienes muebles, de ingresos y egresos del gobierno federal.

En ese mismo sentido, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la encargada de emitir las políticas y formular los inventarios y catálogos de diversos bienes del dominio directo de la nación, tales como la zona marítimo terrestre, las playas marítimas, las aguas marítimas interiores, la flora y la fauna marítimas y en general todos los recursos naturales de la plataforma continental, las aguas nacionales, los bosques, las sustancias minerales, etc., teniendo a su cargo también el registro respectivo.

La Secretaría de Energía, tiene la encomienda de regular, controlar y elaborar los inventarios de bienes del dominio directo de la nación, tales como hidrocarburos, energía eléctrica, minerales radioactivos, que se utilicen para la generación, conducción, distribución y abastecimiento de energía eléctrica para el mejor uso y aprovechamiento de la población en general.

Por otra parte, es de mencionarse que la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con un sistema nacional de información inmobiliaria, el cual integra los datos de identificación física, los antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles federales que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado las dependencias y organismos de la administración pública federal, así como en algunos casos los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y los particulares; para ese efecto dicha Secretaría hace las veces de coordinadora para el manejo y control de la propiedad inmobiliaria federal.

A mayor abundamiento el artículo 94 de la Ley General de Bienes Nacionales, dispone que *"Las dependencias y entidades de la administración pública federal y demás instituciones públicas y privadas que por cualquier concepto, usen, administren o tengan a su cuidado bienes y recurso propiedad de la nación, tendrán a su cargo la elaboración y actualización de los catálogos e inventarios de dichos bienes. También estarán obligadas a proporcionar los datos y los informes que les soliciten las Secretarías que se mencionan en el artículo anterior (de Hacienda y*

Crédito Público, de Energía, de Desarrollo Social y del Medio Ambiente y Recursos Naturales)...".

Finalmente, a la Secretaría de la Función Pública⁴⁴, le corresponde la obligación de vigilar que las dependencias y entidades de la administración pública federal y demás instituciones públicas y privadas, proporcionen la información necesaria y el apoyo que se requiera por las Secretarías que hacen las veces de coordinadoras, para la formulación de políticas generales y normas relativas a tales catálogos e inventarios.

III.5.- Atribuciones en materia patrimonial en el Distrito Federal.

Siguiendo el tipo de presentación propuesto en el apartado relativo a las atribuciones en materia patrimonial a nivel federal y por ser la competencia de las autoridades del Distrito Federal, el objeto de estudio del presente trabajo, mencionaremos las atribuciones de las autoridades administrativas en dicha entidad, por cuanto hace a la materia patrimonial inmobiliaria, excluyendo deliberadamente las otorgadas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que, las que mencionaremos más adelante son todas conferidas a dicha Jefatura, pero por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, éstas son delegadas en las Secretarías de Gobierno dependientes de aquella; lo que nos obliga a hacer una mención particular de las atribuciones que le corresponden a las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo directamente encargadas de la ejecución de los trámites, servicios y políticas relacionados con el patrimonio inmueble propiedad del Distrito Federal.

Dicha mención, se llevará a cabo, desde el contenido de la propia Ley Orgánica de la

⁴⁴ Nota de Actualización: De conformidad con el Artículo Transitorio Segundo del Decreto de 10 de Abril de 2003, las disposiciones que hacen mención a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública.

Administración Pública del Distrito Federal, así como de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, con algunas alusiones al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, toda vez que como observamos en el Capítulo Segundo del presente trabajo de investigación, las mencionadas Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo son, en el caso concreto, las responsables directas de llevar a cabo todos los trámites, gestiones, políticas y acciones de la administración pública del Distrito Federal, en cuanto al patrimonio inmueble. Al respecto, dichas atribuciones son las siguientes:

III.5.1.- Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, si bien no es el área de la administración local encargada de todo lo relacionado con el patrimonio inmueble, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en sus fracciones XII, XVIII, XIX, XX y XXV, tiene dentro de sus tareas algunas que nos resultan de interés, como son la de normar, operar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social; promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra; determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al Jefe de Gobierno que emita la declaratoria correspondiente de expropiación u ocupación; coordinar y supervisar el cumplimiento de las funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; coordinar la planeación metropolitana con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública.

III.5.2.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, tiene atribuciones más específicas en cuanto a la materia de estudio del presente trabajo de investigación, mismas que según las fracciones I, II, III, IV, V, VII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se refieren a su facultad de proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal; formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; elaborar y someter a la consideración del Jefe de Gobierno, los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano; intervenir en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales; prestar a las Delegaciones del Distrito Federal la asesoría y el apoyo técnico necesario para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano; coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados; proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo; proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública; estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal; diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público; promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad; coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal; autorizar y vigilar los trabajos de explotación de

yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano; y formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal.

Por su parte, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su artículo 10, dispone que corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, proponer políticas para el aprovechamiento de la reserva territorial que forma parte del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, en congruencia con la determinación de usos, destinos y reservas que señalen los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; la dictaminación de las propuestas que formulen las diversas Dependencias o Entidades del Distrito Federal, en cuanto a la asignación de usos, destinos y reservas para el equipamiento urbano; la participación en la integración de los expedientes técnicos de las expropiaciones que propongan las Dependencias y Entidades y mantenerlos en custodia, y la propuesta para la promoción de las modificaciones al Programa Delegacional o Parcial de Desarrollo Urbano correspondiente, respecto de los bienes que conformen el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, en congruencia con los objetivos del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

III.5.3.- Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la Secretaría de Desarrollo Económico, el artículo 25 en su fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, dispone que le corresponde fomentar la creación de empleos promoviendo la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivos de la actividad productiva, incluyendo el establecimiento de parques y zonas industriales, comerciales y de servicios.

III.5.4.- Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal.

La Secretaría del Medio Ambiente, de acuerdo a lo establecido en las fracciones VII, VIII y XVIII del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene atribuciones relacionadas con la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales; sin embargo, por cuanto al estudio realizado en el presente trabajo, podremos decir que nos resulta importante mencionar que, además de las anteriores, también cuenta con la facultad de establecer, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y la Comisión de Aguas del Distrito Federal, las políticas y normatividad, así como supervisar los programas de ahorro, tratamiento y reuso de agua en el Distrito Federal; regular y fomentar, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios, las actividades de minimización, recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos, establecer los sitios destinados a la disposición final, restaurar sitios contaminados; administrar, coordinar y supervisar la operación y funcionamiento de los zoológicos del Distrito Federal, como centros de conservación, preservación y exhibición de flora y fauna.

III.5.5.- Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal.

La Secretaría de Obras y Servicios, de acuerdo al texto del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en sus fracciones I, IV, V, VII, VIII y X, le corresponde, en relación a la materia de nuestro interés, planear, organizar, normar y controlar la prestación de los servicios públicos de su competencia, así como la planear y ejecutar obras y servicios públicos de impacto en más de una demarcación territorial o de alta especialidad técnica, de acuerdo con las clasificaciones que se hagan en las disposiciones aplicables; la construcción, mantenimiento y operación de las obras públicas que correspondan al desarrollo y

equipamiento urbanos y que no sean competencia de otra Secretaría o de las Delegaciones; dictar las políticas generales sobre la construcción y conservación de las obras públicas, así como las relativas a los programas de remodelación urbana en el Distrito Federal; conformar con el servidor público correspondiente de la Delegación una comisión encargada de formular, coordinar y operar los programas de obras de construcción, conservación y mantenimiento de la red hidráulica, drenaje y alcantarillado del Distrito Federal; supervisar la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de las obras de agua potable y alcantarillado; así como llevar a cabo los estudios técnicos e investigaciones de ingeniería para mantener actualizadas las normas aplicables a las construcciones en el Distrito Federal.

III.5.6.- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, las fracciones IV, VI, VIII, X, XI, XVI, XVII y XX del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, disponen, entre otras, las atribuciones que la Secretaría de Finanzas tiene en cuanto a la materia directamente relacionada con el patrimonio del Distrito Federal, al disponer que a esta corresponde la recaudación, cobro y administración de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos y demás ingresos a que tenga derecho el Distrito Federal en los términos de las leyes aplicables; la determinación, recaudación y cobro de los ingresos federales coordinados, con base en las leyes, convenios de coordinación y acuerdos que rijan la materia; el ejercicio de la facultad económico coactiva, para hacer efectivos los créditos fiscales a favor del Distrito Federal; la formulación de las querrelas y denuncias en materia de delitos fiscales y de cualquier otro que represente un quebranto a la hacienda pública del Distrito Federal; la representación en toda clase de procedimientos judiciales o administrativos de los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal; la intervención en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; la

emisión de opiniones sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal; así como la expedición de las reglas de carácter general en materia de hacienda pública a que se refiere el Código Financiero del Distrito Federal.

Ahora bien, el artículo 12 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, ordena que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, tiene la obligación de dictar las normas de valoración de inmuebles que integran el patrimonio del Distrito Federal, con el fin de que estos bienes tengan valores actualizados y sea factible determinar rentabilidades y valuaciones inmediatas; así como ejercer el procedimiento administrativo de ejecución de créditos fiscales que deriven del incumplimiento de obligaciones del aprovechamiento de inmuebles.

III.5.7.- Secretaría de Transportes y Vialidad del Gobierno del Distrito Federal.

A la Secretaría de Transportes y Vialidad, según el artículo 31 en sus fracciones III, IV, VIII, IX, XII, XIV, XIX y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, le corresponde realizar los estudios necesarios sobre tránsito de vehículos, a fin de lograr una mejor utilización de las vías y de los medios de transporte correspondientes; llevar a cabo los estudios para determinar las medidas técnicas y operacionales de todos los medios de transporte urbano, con el objeto de que se complementen entre sí y con las obras de infraestructura vial; establecer las normas para la determinación de sitios de transporte público de carga, taxis y autobuses para autorizar las concesiones correspondientes; determinar las rutas de penetración de vehículos de servicio público de transporte de pasajeros suburbano y foráneo, precisar las rutas de penetración o de paso; fijar las medidas conducentes y autorizar las concesiones o permisos en materia de transporte público de pasajeros y de carga, transporte escolar, colectivo de empresas, así como de las terminales, talleres, sitios y demás instalaciones relacionadas; planear las obras de transporte y vialidad, formular los proyectos y la programación correspondientes y dar

seguimiento al proceso de ejecución de las mismas; elaborar y actualizar la normatividad del señalamiento horizontal y vertical de la red vial, así como la de los dispositivos de control de tránsito y preparar los proyectos ejecutivos correspondientes; y, determinar las acciones encaminadas a mejorar la vialidad en lo referente a la materia de ingeniería de tránsito.

III.5.8.- Secretaría de Turismo del Gobierno del Distrito Federal.

Aunque no lo parezca, la Secretaría de Turismo tiene, de acuerdo con las atribuciones establecidas para ella en la fracción IV del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, atribuciones en cuanto a la materia patrimonial, mismas que se hacen consistir en la promoción de la adopción de medidas de simplificación, fomento e incentivo de la actividad turística, *incluyendo el establecimiento de parques y zonas turísticas.*

III.5.9.- Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la Secretaría de Cultura, podríamos reproducir el comentario emitido para la Secretaría de Turismo, la cual, de acuerdo con las fracciones IV, XI, XXIII y XXIV del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, tiene la obligación de conservar, administrar y acrecentar los bienes, históricos, arqueológicos y artísticos ubicados en la Ciudad de México, a excepción de los que sean competencia de la federación; establecer las políticas y lineamientos para la creación, uso y aprovechamiento de los centros y espacios culturales; fijar los lineamientos de operación del Archivo Histórico de la Ciudad, del Consejo de la Crónica de la Ciudad de México; y, administrar y programar las actividades de los museos, las agrupaciones musicales, los teatros que le sean adscritos; la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México, las escuelas de música y danza y las demás que le sean asignadas.

En ese sentido, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su fracción I del artículo 11, dispone que corresponde a la *Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social*, la protección, mantenimiento y acrecentamiento del patrimonio cultural, artístico e histórico de la Ciudad de México, así como llevar su registro; sin embargo no hay que olvidar que dicha Ley fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 20 de diciembre de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1996 y sus últimas reformas y adiciones, fueron publicadas en la *Gaceta Oficial* el 17 de junio de 1997 y en el *Diario Oficial* el 18 de junio de 1997, y el decreto que Crea la Secretaría de Cultura del gobierno del Distrito Federal, fue publicado en la *Gaceta Oficial*, el 31 de enero de 2002.

III.5.10.- Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal y el Comité del Patrimonio Inmobiliario.

Entrando al estudio concreto de las atribuciones más relevantes por cuanto hace a la materia patrimonial inmobiliaria del Distrito Federal y que es el objeto del presente trabajo de investigación, diremos que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 33 fracciones IX, XIX, XX, XXI, XXII y XXIV, dispone que a la Oficialía Mayor le corresponde la recepción, clasificación, sistematización y automatización, a través del órgano que al efecto se establezca, de la información que en las materias *registral*, normativa, de trámites, servicios y territorial le remitan las áreas competentes, para consulta de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y público en general; el establecimiento de la normatividad correspondiente a los arrendamientos, enajenaciones y adquisiciones que realice el Distrito Federal, así como respecto de los servicios que le sean prestados e intervenir en unos y otros; la administración de los bienes muebles e inmuebles del Distrito Federal cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, así como ordenar su recuperación administrativa cuando proceda, y proponer al Jefe de Gobierno la concesión del uso o la venta de dichos bienes; la dirección y coordinación del

Sistema de Valuación de Bienes del Gobierno del Distrito Federal; el establecimiento de la normatividad y control sobre la administración y enajenación de bienes del patrimonio de la ciudad, así como el establecimiento de lineamientos para su adquisición, uso y destino; la celebración, otorgamiento y suscripción de los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de cualquier índole, necesarios para el ejercicio de las atribuciones del órgano ejecutivo local.

Además de las anteriores, las fracciones II y III del artículo 27 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, confieren ciertas atribuciones más para el titular de la Oficialía Mayor, relativas al establecimiento y difusión de las políticas para regular la administración patrimonio inmobiliario, del acervo histórico documental de la Ciudad de México y de los bienes muebles, así como proponer aquellas relacionadas con las Entidades; la conducción e impulso de la creación, desarrollo, operación, mantenimiento y modernización de los sistemas de servicios relativos al patrimonio inmobiliario, bienes muebles y del acervo histórico documental de la Ciudad de México.

No obstante lo anterior, las fracciones XIX y XXII del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública referidas con antelación, disponen que las atribuciones conferidas a la Oficialía Mayor serán ejercidas *"de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables"*, lo que nos lleva a determinar que en el caso concreto la norma aplicable al patrimonio inmobiliario es la denominada Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la cual, según su artículo 2º, tiene dos grandes vertientes en cuanto a su objeto, mismas que se reflejan en la estructura del propio cuerpo normativo; la primera se refiere a la regulación Patrimonio del Distrito Federal, específicamente lo relativo con su adquisición; posesión; enajenación; desincorporación; aprovechamiento y administración, utilización, conservación y mantenimiento; y la segunda, se refiere a la regulación de los servicios públicos.

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público se divide, inicialmente, en dos libros, el Libro Primero se denomina "Del Régimen Patrimonial" y abarca de los

artículos 1° al 126, y el Libro Segundo se denomina "De Los Servicios Públicos" y le corresponden los artículos 127 al 136.

A su vez, el Libro Primero se divide en dos Títulos, a saber, un Título Primero denominado Disposiciones Generales Facultades y Atribuciones; un Título Segundo denominado Del Patrimonio del Distrito Federal; un Título Tercero denominado De las Enajenaciones de los Bienes de Dominio Privado del Distrito Federal; un Título Cuarto denominado De la Adquisición de Bienes Inmuebles; un Título Quinto denominado Del Uso, Aprovechamiento y Explotación del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal y un Título Sexto denominado Del Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal.

En ese sentido, el Título Primero se subdivide en dos capítulos, identificados como Capítulo I Disposiciones Generales y Capítulo II De las Facultades y Atribuciones, y les corresponden los artículos del 1° al 7°; y del 8° al 15, respectivamente.

El Título Segundo, se divide en cinco Capítulos, denominados respectivamente Capítulo I Disposiciones Generales Capítulo; II De los Contratos de Donación; Capítulo III De los Contratos de Permuta; Capítulo IV De la Designación de Notarios en las Enajenaciones de Inmuebles de Bienes de Dominio Privado del Distrito Federal, y Capítulo V De la Enajenación de los Bienes Muebles de Dominio Privado, y les corresponden los artículos del 16 al 32; del 33 al 39; y el 40, respectivamente.

Al Título Tercero, que se encuentra subdividido en Cinco Capítulos le corresponden los identificados como Capítulo I Disposiciones Generales; Capítulo II De los Contratos de Donación; Capítulo III De los Contratos de Permuta; Capítulo IV De la Designación de Notarios en las Enajenaciones de Inmuebles de Bienes de Dominio Privado del Distrito Federal, y Capítulo V De la Enajenación de los Bienes Muebles de Dominio Privado, y les corresponden los artículos del 41 al 45; del 46 al 48; del 49 al 52; del 53 al 56 y del 57 al 59, respectivamente.

El llamado Título Cuarto, se divide en cuatro Capítulos, Capítulo I Disposiciones Comunes; Capítulo II De la Compraventa; Capítulo III De la Expropiación, y Capítulo IV De las Donaciones, y les corresponden los artículos 57 al 59; 60 al 62; 63 al 66; 67 y 68, y 69 al 71, respectivamente.

El Título Quinto se estructura de la siguiente manera, Capítulo I Disposiciones Comunes; Capítulo II De las Concesiones; Capítulo III De los Permisos Administrativos; Capítulo IV De la Extinción de los Permisos, y Capítulo V De las Recuperaciones Administrativas y Judiciales, y les corresponden los artículos 72 al 74; 75 al 104; 105 al 108; 109 al 111, y 112 y 113, respectivamente.

Finalmente, el Título Sexto del Libro Primero, se ha dividido como sigue, Capítulo I Disposiciones Comunes; Capítulo II Del Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal; Capítulo III Del Registro del Patrimonio Inmobiliario, y Capítulo IV Del Catálogo e Inventario de los Bienes Inmuebles del Dominio Público del Distrito Federal, y les corresponden los Artículos 114; 115 al 117; 118 al 124, y 125 y 126, respectivamente.

El Libro Segundo se divide en dos Títulos denominados Título Primero De Los Servicios Públicos y Título Segundo De las Sanciones Administrativas.

El Título Primero del Libro Segundo, se divide en dos Capítulos, el primero se identifica sólo como Capítulo I, y el segundo como Capítulo II De la Protección de los Usuarios, y les corresponden los artículos 127 al 131, y 132, respectivamente.

Finalmente el Título Segundo del Libro Primero se hace constar de un solo Capítulo y corresponde a los artículos 132 al 136.

Concluyendo, las disposiciones conferidas en el Capítulo Segundo, del Título Primero, del Libro Primero de la Ley del Régimen, complementan en parte, las facultades otorgadas a la Oficialía Mayor por la Ley Orgánica de la Administración

Pública del Distrito Federal, sino refiere algunas nuevas, todas relacionadas con la materia patrimonial inmobiliaria y que en atención al artículo 9° de aquella, se refieren a su obligación de adquirir, aprovechar, destinar, custodiar y recuperar los bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal; determinar y llevar a cabo los actos preventivos y correctivos necesarios para evitar que personas físicas y morales obtengan provecho de los bienes pertenecientes al Distrito Federal, sin que se satisfagan los requisitos establecidos en esa u otras leyes; emitir y difundir las bases de simplificación administrativa en todo lo relacionado con la enajenación de bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal; establecer trámites administrativos expeditos que conforme a lo señalado por la ley, deban llevar a cabo los particulares cuando realicen cualquier operación relacionada con bienes propiedad del patrimonio del Distrito Federal; a otorgar, asignar y revocar los permisos a que se refiere la ley para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Distrito Federal; dictar las normas y establecer las directrices aplicables para que conforme a los programas a que se refiere la ley, intervengan en representación del Distrito Federal, en las operaciones de compraventa, donación, afectación, permuta y cualesquiera otras operaciones inmobiliarias por las que el Distrito Federal adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles, así como participar en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección o vigilancia de los referidos inmuebles del Distrito Federal, y en su caso celebrar los contratos relativos para su uso, aprovechamiento y explotación; autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen las Entidades, sobre bienes del dominio público, cuando se trate de enajenaciones, previa declaratoria de desincorporación dictada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y participar, en su caso, en la elaboración de proyectos de acuerdos o convenios de coordinación o concertación, con otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos de los Estados, Municipios y con las personas físicas o morales, para conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo.

Por otra parte, los artículos 40, 41, 42, 43, 60, 61, 64, 66, 67, 72, 73, 74, 105, 111, 115, 117, 120, 125, 126, 131 y 136, del ordenamiento legal en cita, adjetivan en parte, dichas atribuciones conferidas a la Oficialía Mayor por el artículo 9°.

Además de lo anterior, la Oficialía Mayor tendrá a su cargo, la Presidencia del Comité del Patrimonio Inmobiliario, el que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, es un órgano colegiado de la Administración Pública del Distrito Federal, cuyo objeto fundamental es el de conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar respecto de los actos jurídicos o administrativos que realicen las Dependencias, Entidades y órganos desconcentrados sobre los inmuebles propiedad del Distrito Federal.

Dicho Comité estará integrado por la Oficialía Mayor, cuyo titular lo presidirá; la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Secretaría del Medio Ambiente; la Secretaría de Obras y Servicios; la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social; la Secretaría de Finanzas; la Secretaría de Transportes y Vialidad; la Secretaría de Seguridad Pública; el representante inmobiliario del Distrito Federal que en su caso designe el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Contraloría General, en su calidad de asesor.

Las facultades y atribuciones del Comité del Patrimonio Inmobiliario se encuentran establecidas en el artículo 15 de la Ley del Régimen, sin menoscabo de las bases de organización emitidas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal al amparo del mismo artículo y que se refieren a:

"I. Conocer y acordar las solicitudes de enajenaciones, adquisiciones, desincorporaciones, expropiaciones, permutas, donaciones, Permisos Administrativos Temporales Revocables, y los demás actos jurídicos que incidan en el Patrimonio Inmobiliario de la Administración Pública del Distrito Federal;

II. Administrar, vigilar y determinar el destino de los recursos de la Bolsa Inmobiliaria, que estarán a cargo del representante inmobiliario del Distrito Federal.

Las operaciones de ingresos y egresos deberán ser registradas para efectos de la Cuenta Pública por el área respectiva de la Secretaría de Finanzas;

III. Servir de órgano de consulta, opinión y decisión sobre las políticas del manejo inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal;

IV. Solicitar y recibir informes de las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades, sobre las operaciones inmobiliarias que se pretendan realizar, y

V. Las demás funciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y las que le encomiende el Jefe de Gobierno del Distrito Federal".

Dichas Bases, fueron expedidas por el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solozano, y publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 11 de marzo de 1998, en el "Acuerdo que establece las bases de organización del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal".

III.5.12.- Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal.

Además de las anteriores dependencias del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, es la entidad del Gobierno de la Ciudad de México, que comparte con la Oficialía Mayor, la responsabilidad de la administración, actos, funciones, proyectos y políticas, relativas al patrimonio inmobiliario del Distrito

Federal; no obstante ello, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 35 fracciones I, III, XIV, XVII, XIX, XX, XXI, XXV y XXVI dispone que a ésta le corresponde el despacho de las materias relativas a publicaciones oficiales, revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y el Archivo General de Notarías, entre otras; contando específicamente con las siguientes atribuciones:

La coordinación de la función jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal; la elaboración y revisión de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que el Jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa; la publicación, difusión y distribución de la Gaceta Oficial del Distrito Federal; la tramitación e integración debida de los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio; conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo; la prestación de los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio; la dirección, organización y supervisión del Archivo General de Notarías, así como elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetará el mismo; la coordinación y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de registro público de la propiedad y de comercio, archivo general de notarías, legalizaciones, exhortos y bienes mostrencos, así como intervenir en materia de cultos conforme a las leyes de la materia; emisión, en coordinación con la Oficialía Mayor, de los lineamientos generales para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos que en el ámbito de sus respectivas competencias acuerden las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; poner a consideración del Jefe de Gobierno el otorgamiento de Patentes de Notario y Aspirante, así como establecer los lineamientos y criterios técnico-jurídicos para la aplicación y supervisión del

cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia notarial y recibir, tramitar, substanciar y resolver las quejas en contra de notarios.

En ese sentido, el Reglamento Interior de la Administración pública del Distrito Federal en su artículo 29 fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII y XVI, le confiere además, las siguientes atribuciones operativas, mismas no son sino una descripción detallada de las referidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Entre ellas, se encuentran las de coordinar los trabajos relativos a la actualización, simplificación o preparación de proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos de naturaleza similar; así como aprobar y sancionar las normas administrativo-jurídicas que se elaboren con el propósito de actualizar, modernizar, reordenar y simplificar la Administración Pública; aprobar y someter al Jefe de Gobierno para su expedición los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos; normar los aspectos técnico-jurídicos que permitan publicar, difundir y distribuir la Gaceta Oficial del Distrito Federal; vigilar el cumplimiento de la Ley del Notariado del Distrito Federal; integrar, sustanciar y resolver el recurso administrativo de revocación de la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio; tramitar e integrar los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio; emitir, los lineamientos generales para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos que deban formalizar las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública; proporcionar asesoría respecto de la interpretación y alcance de los lineamientos mencionados; proyectar y supervisar la ejecución de obras de mantenimiento, remodelación y reparación de artículos de consumo, mobiliario y equipo, así como autorizar la contratación de los servicios generales y los que requieran las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo a su cargo, con apoyo de las encargas de la administración.

III.5.13.- Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial, genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal.

En cuanto a los Órganos Político Administrativos de cada demarcación territorial, genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal, como observamos en el Capítulo II del presente trabajo de investigación, dichos entes de la Administración Pública del Distrito Federal, amén de que en la actualidad sus titulares o "Jefes Delegacionales" son elegidos por los ciudadanos a través del voto libre, universal y directo, les corresponde el ejercicio de un número elevado de atribuciones a nivel funcional o directo, mismas que ejercen de manera autónoma y abarcan desde la materia de protección civil, hasta la administración de los inmuebles donde se encuentran asentados los juzgados cívicos; sin embargo, las directamente relacionadas con la materia patrimonial se encuentran incluidas en las fracciones III, IV, VI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVI, XXVIII, XXXI, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII, XLI, XLVII, XLIX, L, LII, LIII, LIX, LX, LXI, del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual dispone que corresponde a los titulares de los Organos Político-Administrativos de cada demarcación territorial:

Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y alineamientos; expedir las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; otorgar permisos para el uso de la vía pública, sin que se afecte la naturaleza y destino de la misma; ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso; proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano de su territorio; la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial; solicitar al Jefe de Gobierno la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada; coordinar

con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra; dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial; proponer a la Dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias; rehabilitar y mantener escuelas, construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo, atender y vigilar su adecuado funcionamiento; construir, rehabilitar y mantener los parques públicos que se encuentren a su cargo; construir, rehabilitar, mantener y administrar, los mercados públicos; prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos; proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial; administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos; proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de barrios deteriorados y promover su incorporación al patrimonio cultural; participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación; construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias, así como las guarniciones y banquetas requeridas en su demarcación; construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación; presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión; promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios; implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su

demarcación territorial.

Por su parte, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público en su artículo 13, dispone que corresponde a cada una de las Dependencias, Entidades, *Delegaciones* y demás órganos desconcentrados, organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo; asimismo, les corresponde desarrollar un programa de aprovechamiento óptimo de los inmuebles que tengan a su cargo, y en caso de requerir más inmuebles, prever su adecuación al Programa General de Desarrollo Urbano.

III.5.13 Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Según observamos, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, a la Oficialía Mayor le corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Para ello, en el artículo 7° fracción XIII, números del 1 al 6 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se le adscriben las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo que se señalan a continuación, y a las cuales, siguiendo el orden de materias señalado en el artículo 33 anterior, les corresponde:

1.- Dirección General de Administración de Personal, se encarga de la administración y el desarrollo de todo el personal adscrito a la administración pública de Distrito Federal, incluyendo el personal de base, confianza, honorarios, etc.

2.- Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, que funge como ventana entre las relaciones laborales de los trabajadores adscritos a la administración pública del Distrito Federal, tanto sindicalizados, como de confianza, eventuales y de honorarios, y responsable del adecuado cumplimiento de la Ley Federal de Trabajo, de la de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la del Servicio Público de Carrera del Distrito Federal.

3.- Coordinación General de Modernización Administrativa, es la precursora de la modernización y simplificación de los trámites, gestiones, procesos y acciones de la administración pública del Distrito Federal.

4.- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, es la responsable de las materias que le dan nombre, es decir la adecuada administración de los recursos materiales y los servicios generales del Distrito Federal.

5.- Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, quien tiene como tarea primordial la administración del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal.

6.- Así como las Unidades Administrativas y las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de administración en las Dependencias (entiéndase secretarías de gobierno) y Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central (Delegaciones del Distrito Federal en las demarcaciones territoriales), encargadas de la administración de recursos humanos y materiales.

Ahora bien, las atribuciones específicas de dichas Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, se encuentran detalladas en los artículos 98 al 101, 101 A y 101 B, de la Sección XII denominada "De la Oficialía Mayor", del Capítulo VIII identificado como "De las atribuciones de las Unidades Administrativas de la Administración Pública Centralizada", del Título Segundo llamado "De La Administración Pública Centralizada", del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ahora bien, por lo que hace al objeto de estudio del presente trabajo de investigación, reiteramos que las atribuciones conferidas a la Oficialía Mayor del Distrito Federal en relación con el patrimonio inmobiliario, las ejecuta a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, misma que encuentra el sustento legal de su actuación, en el artículo 100 del ordenamiento jurídico mencionado, y que por la trascendencia que representa para el estudio que se elabora, nos permitimos transcribir; no sin antes aclarar que el motivo de dicha transcripción tiene como finalidad, exponer las actividades en cuanto al patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, efectuadas por la Dirección que nos ocupa, y la inconsistencia del fundamento jurídico que da sustento a dichas actividades.

En ese orden de ideas, el texto del artículo en mención es el siguiente:

"Artículo 100.- Corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario:

I. Determinar, difundir, actualizar, verificar y requerir a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública, el cumplimiento de las normas, políticas y procedimientos, así como la información para documentar el desarrollo de las actividades del programa anual de necesidades inmobiliarias y arrendamiento de bienes inmuebles;

II. Llevar el registro, control y actualización del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, concentrando y resguardando los títulos, contratos y demás instrumentos que acrediten los derechos sobre inmuebles de su propiedad o posesión, así como proporcionar información respecto del mismo, a las autoridades competentes y determinar su naturaleza jurídica;

III. Establecer las normas, criterios y políticas de administración, aprovechamiento y explotación de los inmuebles propiedad del Distrito Federal,

así como asesorar y supervisar a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados de la Administración Pública, en la optimización de espacios físicos para oficinas y usos diversos, adecuaciones, remodelaciones y ampliaciones;

IV. Requerir a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Administración Pública, la información documental de los inmuebles propiedad del mismo;

V. Proponer el programa anual de administración, racionalización, uso y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal;

VI. Efectuar el registro y control de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que con el carácter de arrendatario celebre el Distrito Federal;

VII. Controlar los padrones de concesionarios, permisionarios, usuarios, destinatarios y asignatarios de los inmuebles propiedad del Distrito Federal;

VIII. Coadyuvar en la realización de los levantamientos topográficos, así como de los trabajos técnicos necesarios para el apeo y deslinde de los inmuebles propiedad del Distrito Federal;

IX. Desarrollar programas de inspección física de inmuebles propiedad del Distrito Federal;

X. Realizar los trabajos de identificación y señalización de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, así como promover su debida custodia;

XI. Gestionar y promover en el ámbito de su competencia, las recuperaciones administrativas y judiciales, así como coadyuvar en los procedimientos de inscripciones de inmuebles propiedad del Distrito Federal;

XII. Opinar sobre el uso, aprovechamiento y destino de los inmuebles propiedad del Distrito Federal;

XIII. Promover ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, la inscripción de los documentos en que consten actos jurídicos, en virtud de los cuales se adquiera la propiedad o derechos posesorios de inmuebles en favor del Distrito Federal;

XIV. Proponer las políticas para la expedición de autorizaciones, permisos y licencias relativas a la explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla en inmuebles propiedad del Distrito Federal;

XV. Establecer los lineamientos para aceptar donaciones de inmuebles en favor del Distrito Federal;

XVI. Establecer los lineamientos de todo tipo de contratos inmobiliarios que elaboren o suscriban las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública que tengan competencia para ello;

XVII. Substanciar el procedimiento de revocación y caducidad de las concesiones, permisos y autorizaciones respecto de inmuebles propiedad del Distrito Federal, proponiendo la determinación procedente;

XVIII. Intervenir en la entrega-recepción de los inmuebles que incidan en el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, así como formalizar las asignaciones;

XIX. Determinar e imponer las sanciones contenidas en la ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público;

XX. Analizar y, en su caso promover la utilización de sistemas de información georeferencial para la administración de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno del Distrito Federal, así como de aquellos bienes inmuebles en los que el Gobierno del Distrito Federal tenga el carácter de poseedor;

XXI. Practicar el avalúo de los inmuebles que adquieran, graven o enajenen las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y entidades de la Administración Pública;

XXII. Practicar el avalúo de los bienes inmuebles donados por la Administración Pública o que 14 sean donados al mismo, éstos últimos no requerirán valuarse cuando se trate de donaciones puras, simples y a título gratuito;

XXIII. Practicar el avalúo de los bienes inmuebles vacantes que sena (sic) adjudicados a la Administración Pública;

XXIV. Practicar el avalúo para determinar el monto de la renta de bienes muebles e inmuebles, cuando las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública los den o tomen en arrendamiento;

XXV. Practicar avalúo para determinar el monto de las contraprestaciones por el uso, goce, o ambas, de bienes muebles e inmuebles propiedad del distrito Federal, dándole la intervención que corresponda a la Secretaría de Finanzas;

XXVI. Practicar el avalúo en los casos de expropiación, para determinar la base por la cual se fijará el monto de la indemnización que deba cubrirse a los

afectados, de conformidad con los artículos 27 constitucional y 10 de la Ley de Expropiación;

XXVII. Practicar el avalúo sobre bienes muebles propiedad del Distrito Federal, que la Oficialía Mayor determine para efectos d (sic) inventario, así como aquellos que las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública decidan enajenar cuando, por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio o resulte inconveniente seguirlos utilizando;

XXVIII. Practicar el avalúo solicitado por la autoridad competente respecto de bienes embargados por autoridades del Distrito Federal distintas de las fiscales; abandonados expresa o tácitamente en beneficio del Distrito Federal; que se encuentren a disposición de la autoridad investigadora del Ministerio Público del Distrito Federal o de las judiciales del Distrito Federal y que no hubieran sido recogidos por quien tenga derecho o interés jurídico en ellos; decomisados por las autoridades judiciales, o de bienes a cuenta de adeudos fiscales;

XXIX. Practicar el avalúo de las empresas o negociaciones agrícolas, pecuarias, forestales, industriales, comerciales y de servicios, que por cualquier concepto adquieran, enajenen o graven las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública;

XXX. Practicar los avalúos que le solicite la autoridad fiscal del Distrito Federal;

XXXI. Practicar el avalúo de los bienes muebles e inmuebles para los efectos de la contratación de seguros de daños y responsabilidad civil;

XXXII. Practicar los avalúos que requieran los particulares para cumplir con las obligaciones fiscales vinculadas a los bienes muebles e inmuebles, apeándose en la práctica de dichos avalúos al Código Financiero, así como a los procedimientos y lineamientos técnicos y manuales de valuación.

XXXIII. Llevar un registro de peritos valuadores tanto de personas físicas como morales;

XXXIV. Proponer la forma de pago de los servicios y gastos por los dictámenes valoratorios que se practiquen;

XXXV. Asesorar, en el ámbito de sus atribuciones, a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la administración Pública”.

III.5.14 Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

En idéntico orden de ideas respecto de lo expuesto en el numeral anterior del presente trabajo de investigación, la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal forma parte de una de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, que se describen en la fracción XV del artículo 7° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, encargadas de la ejecución de las actividades que corresponden a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y que se encuentran contenidas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Dichas actividades incluyen la orientación, asistencia, publicación oficial, y coordinación de asuntos jurídicos; la revisión y elaboración de los proyectos de

iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; la revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías, y se ejercitan a través de las siguientes Unidades Administrativas:

- 1.- La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos;
- 2.- La Dirección General de Servicios Legales;
- 3.- La Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio;
- 4.- La Dirección General del Registro Civil del Distrito Federal; y
- 5.-Y la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica.

Las atribuciones de dichas áreas se describen en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su Título Segundo "De la Administración Pública Centralizada", Capítulo VIII "De las atribuciones de las Unidades Administrativas de la Administración Pública Centralizada", Sección XIV "De la Consejería Jurídica y de Servicios Legales", artículos del 114 al 119.

En ese orden de ideas, las atribuciones de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, se encuentran contenidas en el texto del artículo 117 del Reglamento en mención, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 117.- Corresponde a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio:

I. Operar y administrar los servicios públicos registrales en materia inmobiliaria, mobiliaria, personas morales y comercio en el Distrito Federal, en los términos que señala el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal y las demás disposiciones que así lo determinen;

II. Recibir, calificar e inscribir los documentos que consignan los actos jurídicos que, conforme a las leyes y demás disposiciones reglamentarias, deban registrarse;

III. Proporcionar al público los servicios de consulta de los asientos registrales, así como los documentos relacionados que obran en el archivo del Registro Público, mediante la expedición de las constancias, informes y copias respectivas;

IV. Dirigir y desarrollar el Sistema de Informática de la Institución e instrumentar las normas, procedimientos y requisitos, para la integración, procesamiento, empleo y custodia de la información registral;

V. Promover métodos y acciones de modernización, simplificación y desconcentración administrativa del sistema registral de su competencia;

VI. Participar en las actividades tendientes a la inscripción de predios no incorporados al sistema registral, e instrumentar los procedimientos administrativos que para ese fin le señalan las leyes, en colaboración con las instituciones públicas relacionadas con la materia;

VII. Colaborar con las autoridades registrales de las entidades federativas en la integración de sistemas y procedimientos registrales;

VIII. Establecer los sistemas de actualización, preservación y restauración de los acervos registrales y protegerlos de cualquier contingencia;

IX. Publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sección Boletín Registral;

X. Establecer las normas, políticas, procedimientos, dispositivos y formatos que regulen los servicios registrales;

XI. Emitir y divulgar los criterios y lineamientos técnico y administrativos que rijan las funciones del Registro Público; y

XII. Participar en los congresos, seminarios y demás eventos a nivel nacional e internacional en materia registral".

III.5.15 Análisis de los artículos 33 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 100 y 117 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y su relación con los artículos 118 y 119 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

III.5.15.1 La obligación legal de la existencia del Registro de Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal y su inexistencia a nivel real dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

Como observamos en el análisis de las atribuciones que en materia patrimonial inmobiliaria corresponden a diversas dependencias y unidades administrativas de la administración pública del Distrito Federal, las áreas que se encuentran directamente relacionadas con la materia de estudio del presente trabajo de investigación, y que es precisamente la materia patrimonial inmobiliaria del Distrito Federal, son tanto la Oficialía Mayor como la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, cuyas atribuciones mencionamos y se encuentran consagradas en los artículos 33 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Es por ello que en este momento de la investigación, nos vemos en la necesidad de efectuar un análisis minucioso de su contenido, única y exclusivamente en lo que se refiere a la materia patrimonial inmobiliaria del Distrito Federal.

Asimismo, revisaremos el contenido de los artículos 100 y 117 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, que le dan sustento a las atribuciones de dos Unidades Administrativas adscritas a dichas dependencias, estas son las Direcciones Generales tanto del Patrimonio Inmobiliario, como del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, respectivamente, mismas que se encargan de la operación de dichas atribuciones patrimoniales inmobiliarias, de conformidad con los artículos 1° y 7° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

A continuación, referiremos nuevamente las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en cuanto a la Oficialía Mayor y la Consejería Jurídica y de Estudios Legislativos, bajo un concepto eminentemente analítico que nos permita reconocer las coincidencias existentes entre ambas dependencias en sus respectivas responsabilidades *y muy en particular, en lo concerniente al Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal* contenido en los artículos 118 y 119 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, para estar en posibilidades de demostrar, en conjunto con el estudio realizado a lo largo del presente trabajo de investigación, la imperiosa necesidad de la existencia en la Administración Pública del Distrito Federal, de una Unidad Administrativa dependiente de la misma Oficialía Mayor que se encargue, exclusivamente, de llevar a cabo todos los trámites y responsabilidades que por disposición legal, han sido asignados al citado registro.

En ese orden de ideas y siguiendo rigurosamente el orden propuesto por el Legislador, mencionaremos que la fracción IX del artículo 33 de la Ley Orgánica, dispone que corresponde a la Oficialía Mayor *"Recibir, clasificar, sistematizar y automatizar, a través del órgano que al efecto se establezca, la información que en las materias registral, normativa, de trámites, servicios y territorial le remitan las áreas competentes, para consulta de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y público en general"*.

Esto es, que desde esta disposición jurídica se prevé la constitución de un "órgano" que se encargue de la recepción, clasificación, etc. de la información que tenga que ver con la actividad "registral"; sin embargo, se debe considerar que el texto legal no se refiere a un órgano único que se encargue del conjunto de materias referidas, sino por el contrario a uno especializado en cada una de ellas, pudiendo ser corroborada dicha afirmación al observar el contenido de los numerales 1 a 6 de la fracción XIII del artículo 7° del Reglamento Interior, que señala los nombres de las Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo adscritas a la propia Oficialía, entre las que se cuentan la Dirección General de Administración de Personal, la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera, la Coordinación General de Modernización Administrativa, así como las Unidades Administrativas y las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de administración en las Dependencias y Órganos Desconcentrados que constituyen la Administración Pública Central, las cuales tienen la responsabilidad, por separado, de verificar el cumplimiento de cada una de las materias en mencionadas en el párrafo precedente.

Asimismo, podemos señalar que lo antes mencionado se ve robustecido con el contenido de los artículos 118 y 119 de la Ley del Régimen, los cuales disponen, a la letra que:

"Artículo 118.- La Administración llevará un registro de los inmuebles del Distrito Federal que estará a cargo de la Oficialía, el cual se denominará Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Artículo 119.- La Dependencia encargada del Registro está obligada a informar de los documentos que con ellas se relacionan y expedirá, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos".

Esto significa, como lo señala el artículo 118, que el registro de los inmuebles estará a cargo de la Oficialía y el 119 reafirma esta situación cuando menciona a la "dependencia encargada del registro", esto es, por analogía con su artículo precedente, la Oficialía.

Ahora bien, los artículos 48, 66 y 70 de la Ley del Régimen, no dejan lugar a dudas respecto de la diferenciación entre las actividades del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal y del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, al disponer, en el primer caso, que *"...las donaciones deberán formalizarse ante el Notario Público que designe la Oficialía y que éste tramitará la baja ante el Registro Público de la Propiedad que corresponda..."*, es decir, el de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, puesto que no hay que olvidar que dicha baja puede estar relacionada con operaciones verificadas con particulares, o en su defecto, que las mismas tengan efectos sobre estos últimos, como es el caso de las expropiaciones, *"...y dará el aviso correspondiente a la citada Oficialía para que efectúe las inscripciones respectivas en el registro previsto en esta Ley"*; esto es del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

El artículo 66 por su parte, dispone que *"una vez formalizada la operación de compraventa, deberá darse aviso a la Oficialía a efecto de que realice la inscripción correspondiente en el registro..."*, es decir, el registro previsto en la propia Ley del RPSP, es decir, el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, *"...y se procedan a efectuar las anotaciones respectivas en el Registro Público de la Propiedad que corresponda"*, es decir, el de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal o de alguna otra entidad federativa o municipio.

En igual contexto, el artículo 70 de la Ley del Régimen, establece que *"Una vez formalizada la donación se deberá dar aviso a la Oficialía a efecto de que se realice la inscripción respectiva en el registro..."*, es decir, el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, así como las anotaciones que procedan en el

Registro Público de la Propiedad correspondiente, es decir, el de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

En lo concerniente a las fracciones XIX, XX, XXI y XXII del artículo 33 de la Ley Orgánica, si bien sus contenidos se refieren a la materia de estudio del presente trabajo de investigación, que es la patrimonial inmobiliaria del Distrito Federal, las excluirémos en virtud de que dichas fracciones se refieren a actos que pueden ser ejecutados al margen del registro cuya creación se propone en esta Tesis, o bien, a actos que deben ser inscritos en el mismo; lo anterior, con la única y exclusiva finalidad de acotar el tema de estudio, relativo a la constitución de un Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

En mérito de lo anterior, retomaremos el contenido de la fracción XXIV del mismo artículo, cuyo texto se refiere a que a la Oficialía le corresponde la *"celebración, otorgamiento y suscripción de los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de cualquier índole, necesarios para el ejercicio de las atribuciones del órgano ejecutivo local, excepto los relativos a obra pública, los servicios relacionados con ésta, la contratación de créditos o firma de títulos crediticios y otros que sean atribución de otra dependencia, unidad administrativa u órgano desconcentrado, o correspondan a una facultad indelegable del Jefe del Gobierno del Distrito Federal"*; en ese sentido, nos encontramos en posibilidades de manifestar que dichos actos de "celebración, otorgamiento y suscripción" de los "contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos", evidentemente deben incluir también de las inscripciones en el registro a que se refiere la Ley del Régimen.

A fin de ser claros, diremos que la fracción XIX dispone que corresponde a la Consejería, la *"prestación de los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio"*.

Y la fracción XXI, ordena que la misma Consejería tiene la obligación de *"Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de jurados, panteones, consejos de tutelas, registro público de la propiedad y de comercio, registro civil, archivo general de notarias, legalizaciones, exhortos y bienes mostrencos, así como intervenir en materia de cultos conforme a las leyes de la materia"*.

Esto es, que si bien los textos pueden resultar confusos o de difícil comprensión, sólo retomaremos de ellos el hecho de que las atribuciones de la Consejería se refieren a *las funciones, servicios y disposiciones jurídicas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio*; empero, como estudiamos líneas arriba dicho Registro es completamente diferente al propuesto por la Ley del Régimen, que es precisamente el motivo del presente trabajo de investigación y se refiere a la creación del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal; cuyo origen, funciones y actuación, se han diluido entre ambas dependencias de la administración pública del Distrito Federal, particularmente, entre la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal y la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, cuyas atribuciones, reiteramos, no obstante haberlas relacionado detalladamente con antelación, se encuentran contenidas en los artículos 100 y 117 del Reglamento Interior; mismas que, sólo en tratándose de la particularización a que nos hemos referido, estudiaremos nuevamente.

Al respecto, el artículo 100 del RIAPDF en su fracción II, establece que corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, *"llevar el registro, control y actualización del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal..."*.

Esta fracción representa un gran interés para los fines del trabajo de investigación, al determinar que la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario llevará el *registro* del patrimonio inmobiliario, esto es, plantea que será la Unidad Administrativa encargada de la responsabilidad de encargarse del registro. Sin embargo dicho registro debe entenderse así, con minúsculas, refiriéndose exclusivamente a una actividad

administrativa más y en ese sentido, es que consideramos que el legislador se refiere exclusivamente al acto de recabar y aportar los elementos jurídicos, técnicos, administrativos y de antecedentes de propiedad necesarios para efectuar los registros correspondientes a las adquisiciones, enajenaciones, donaciones, arrendamientos, concesiones, permisos administrativos de bienes inmuebles del Distrito Federal, así como la integración del catálogo e inventario de inmuebles del mismo, ante el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Esta idea queda perfectamente clara con el contenido de las fracciones IV y XIII del mismo artículo 100, que disponen que la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario efectuará y promoverá ante los Registros Público de la Propiedad y de Comercio, así como del *Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal*, la inscripción de documentos en los que consten los actos jurídicos en virtud de los cuales se adquiera la propiedad o derechos posesorios de inmuebles en favor del Distrito Federal.

Esto es, el registro del patrimonio inmobiliario señalado para que "lo lleve" la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, debe ser considerado solamente como "una función administrativa más", y no como la responsabilidad de operar el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal a que se refiere la Ley del Régimen, en virtud de tratarse de dos órganos de la administración pública del Distrito Federal encargados de la función registral.

El primero de ellos, es decir, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, de conformidad con el artículo 117 del Reglamento Interior, es el encargado de operar y administrar, *únicamente en cuanto a la propia función registral*, los servicios públicos registrales en materia inmobiliaria, mobiliaria, personas morales y comercio en el Distrito Federal, en los términos que señala el propio Reglamento del Registro y las demás disposiciones que así lo determinen.

Y por otra parte, en el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, según el artículo 120 de la Ley del Régimen, se deberían inscribir los títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, afecte o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre los bienes inmuebles del Distrito Federal y de sus Entidades; las concesiones y Permisos Administrativos Temporales Revocables sobre inmuebles de propiedad del Distrito Federal; las resoluciones y sentencias que pronuncie la autoridad judicial relacionadas con inmuebles del Distrito Federal o de sus Entidades; los convenios judiciales o de árbitros que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I de este artículo; los decretos o acuerdos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes inmuebles, y los demás títulos que conforme a la ley deban ser registrados.

Como hemos expuesto y toda vez que tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, prevén la existencia del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, nos encontramos ya en posibilidades de exponer, detalladamente, el tipo de estructura organizacional, así como funcional que debe tener dicha Unidad Administrativa, misma que por propia definición, tanto legal como administrativa, dependerá de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, en virtud de las atribuciones otorgadas a dicha dependencia en los ordenamiento jurídicos mencionados.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE CREACIÓN DEL REGISTRO DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

IV.1 La creación del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal como una Unidad Administrativa dependiente de la Oficialía Mayor y la adición y modificación de las Leyes Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del Distrito Federal y del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, así como del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

Como observamos en el Capítulo precedente, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su artículo 118, contempla explícitamente la obligación de la administración pública del Distrito Federal de llevar *un registro de los inmuebles del Distrito Federal*, al que le denomina *Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal*, y que, *se supone*, debe estar a cargo de la Oficialía Mayor.

No obstante lo anterior, se puede considerar que la fracción XIX del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se contrapone directamente a esta atribución señalada explícitamente para la Oficialía Mayor, al determinar que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales es la responsable de *los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio*; sin embargo, atendiendo al contenido del párrafo tercero del "Considerando" único del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, que discurre respecto de la publicidad que requiere *la realización de los actos jurídicos relativos al patrimonio mobiliario e inmobiliario de los habitantes del Distrito Federal y la integración de las personas morales en los términos de la legislación civil*; así como al contenido del artículo 1° del mismo Reglamento, que dispone que éste es la institución mediante la cual el Gobierno del Distrito Federal proporciona el servicio de dar publicidad a los

actos jurídicos que, conforme a la Ley, precisan de este requisito para surtir efectos ante terceros; podemos inferir lo siguiente:

En primer lugar, que las instituciones a que hacen referencia tanto la fracción XIX del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, así como el artículo 1° y el "Considerando" único del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, son una y la misma, es decir, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.

En segundo término, que éste Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, de conformidad con la definición que nos proporciona el artículo 1° de su *Reglamento*, es uno completamente diferente de aquél al que hace alusión el artículo 118 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en virtud de que el primero, es el encargado de verificar todo lo relacionado con la inscripción y/o registro de personas morales y de bienes muebles e inmuebles de propiedad particular, y otra de la inscripción y/o registro de bienes muebles e inmuebles de propiedad del Distrito Federal, empero, que por el tipo de funciones y atribuciones que tienen encomendadas, en un momento determinado pueden ser complementarias.

En mérito de lo anterior, es que consideramos estrictamente necesario formular una propuesta legal de adición y modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del Distrito Federal, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, especialmente en cuanto a las funciones y atribuciones relacionadas con el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, así como de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, en su carácter de encargada del mismo; sin menoscabo de las que actualmente tiene la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, en cuanto al Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En ese sentido, es que para no proponer la creación de un probable "elefante blanco", inútil y anquilosado como ciertas estructuras que actualmente existen en la administración pública local, como algunos órganos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía de gestión que no cumplen adecuada ni satisfactoriamente sus fines u objeto, o bien su funcionamiento no resulta conveniente desde el punto de vista económico o del interés público para la administración pública del Distrito Federal, con órganos de gobierno carentes de experiencia administrativa y funcional, y a fin de complementar las funciones que en la actualidad desarrolla la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario de la Oficialía Mayor, es que consideramos que el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, debe ser integrado a ésta última, ya sea, como una Unidad Administrativa más, esto es, una Dirección General, o bien, como una Unidad Administrativa de Apoyo Técnico Operativo dependiente de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, es decir, como una Dirección del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal; sin embargo, la posición que proponemos, por considerarla más apropiada en materia estructural, formal y funcional, es de Unidad Administrativa solamente.

A continuación, efectuaremos el desarrollo de dichas propuestas de adiciones y modificaciones legales y reglamentarias, entre las que se incluirá, por supuesto, una correspondiente a la estructura orgánica, así como de atribuciones y obligaciones.

IV.1.1 Propuesta de adición de una fracción XX A en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal del Distrito Federal

Por lo que hace a este apartado, consideramos necesaria la adición de una fracción XX A, a las ya existentes, misma que a nuestro parecer y a fin de resolver la inexistencia en la Ley Orgánica del Registro, podría quedar como sigue:

Artículo 33.- A la Oficialía Mayor corresponde el despacho de las materias relativas a la administración y desarrollo de personal; al servicio público de carrera; a la modernización y simplificación administrativa; los recursos materiales; los servicios generales; el patrimonio inmobiliario; y, en general, la administración interna del Distrito Federal.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

...

XX A. Dirigir, organizar y supervisar el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, así como elaborar los lineamientos, criterios técnicos, jurídicos, administrativos y políticas de actuación y mejoramiento administrativo a los que se sujetará el mismo y en general, prestar los servicios relacionados con las funciones encomendadas a éste.

Con esta redacción se pretende cubrir, además del requisito establecido en la Ley del Régimen de la existencia de un Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, todas las relaciones que se verificarán entre éste y la Oficialía Mayor, amén de la posibilidad de solución a la problemática que con su funcionamiento se pudiera llegar a generar.

IV.1.2 Propuesta de adición de una fracción III Bis en el artículo 9° de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

Por lo que hace a este apartado, consideramos que la adición de una fracción III Bis a las fracciones que conforman este artículo, complementarían las atribuciones señaladas para la Oficialía Mayor en el artículo 118, mismo que podría quedar como sigue:

Artículo 9o.- Corresponde a la Oficialía:

...

III Bis. *Llevar el registro de la propiedad inmobiliaria del Distrito Federal y el catálogo e inventario correspondiente de los inmuebles de su propiedad.*

Consideramos también, que con esta redacción cubrimos el requisito legal de la existencia de un Registro, las relaciones entre éste y la Oficialía, y la posibilidad de solución de la problemática que pudiera generarse.

IV.1.3 Propuesta de modificación del apartado 3 y de adición de un apartado 3 Bis de la fracción XIII del artículo 7° y de adición de una fracción III Bis al artículo 27 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal

En consecuencia de las dos propuestas anteriores y con la finalidad de guardar congruencia con ellas, se hace necesario modificar y adicionar el artículo 7° del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en su fracción XIII, a la cual, proponemos le sea modificado el apartado número 3 y le sea agregado un apartado 3 Bis, así como el artículo 27, adicionándole una fracción III Bis, cuyo texto sugerimos sea el siguiente:

Artículo 7°.- Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes:
XIII. A la Oficialía Mayor:

...

3.- Dirección General de Administración Inmobiliaria;

3 Bis.- Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;

...

Artículo 27.- Corresponden al titular de la Oficialía Mayor, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Ley, las siguientes:

...

III Bis. Llevar el registro de la propiedad inmobiliaria del Distrito Federal y el catálogo e inventario correspondiente de los inmuebles de su propiedad.

IV.1.4 Propuesta de integración de un artículo 100 Bis y modificación del artículo 100 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en sus fracciones II, IV, VI, VII, XI, XIII y XVII

Al respecto y en virtud de que el objeto del presente trabajo de investigación es precisamente la propuesta de creación del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, que operaría como una Unidad Administrativa de la Oficialía Mayor del Distrito Federal, bajo el nombre de Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, consideramos que esta podría ser integrada en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, adicionando un artículo 100 Bis, en el cual se integrarían, como mínimo, las siguientes atribuciones, facultades y obligaciones:

100 Bis.- Corresponde a la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal:

I. Llevar el registro, control y actualización del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, concentrando y resguardando los títulos, contratos y demás

instrumentos que acrediten los derechos sobre inmuebles de su propiedad o posesión, así como proporcionar información respecto de los mismos, a las autoridades competentes y determinar su naturaleza jurídica;

II. Requerir de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, o de quien utilice inmuebles de propiedad del Distrito Federal, la información y documentación relacionada con los mismos, así como la realización de acciones para fines de inventario, registro, aprovechamiento y regularización administrativa;

III. Informar de los documentos que se relacionan con las inscripciones en el Registro, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal;

IV. Expedir copias certificadas de las inscripciones, constancias y demás documentos relativos a las mismas, de conformidad con la normatividad aplicable;

V. Inscripción, anotación o cancelación de inscripción de títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, afecte o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles del Distrito Federal y de sus Entidades, incluyendo compraventas en las que el vendedor se reserve el dominio, así como las cesiones de derechos;

VI. Registrar el otorgamiento, revocación y extinción de concesiones y Permisos Administrativos Temporales Revocables sobre inmuebles de propiedad del Distrito Federal, 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;

VII. Inscribir las resoluciones y sentencias que pronuncie la autoridad judicial, relacionadas con inmuebles del Distrito Federal o de sus Entidades;

VIII. Inscribir los convenios judiciales o de árbitros que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción V de éste artículo;

IX. Inscribir los decretos o acuerdos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes inmuebles, y los demás títulos que conforme a la ley deban ser registrados;

X. Cancelar las inscripciones asentadas en el Registro de conformidad con la normatividad aplicable;

XI. Inscribir los decretos y acuerdos de expropiación, de ocupación temporal o documentos por los que se constituyan gravámenes o limitaciones a la propiedad o posesión de bienes inmuebles, de contratos de arrendamiento o de comodato que efectúe el Distrito Federal respecto de bienes de su propiedad o propiedad particular;

XII. Expedición de certificación de los asientos registrales de un folio, de una partida de los libros o de un contrato archivado en el libro de legajos;

XIII. Integrar y actualizar permanentemente el Sistema de Información Inmobiliaria a que se refiere el artículo 114 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, con base en la participación de las instituciones públicas que utilicen los inmuebles propiedad del Distrito Federal, el cual se integrará por el Registro, el Catálogo e Inventario de los inmuebles de su propiedad;

XIV. Operar el Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal, integrando los datos de identificación física y antecedentes jurídicos, registrales y administrativos de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, que por cualquier concepto utilicen, administren o tengan a su cuidado las

Dependencias, Entidades, las instituciones públicas o privadas y los particulares;

XV. Dictar las normas y procedimientos para el funcionamiento e integración del Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal;

XVI. Recopilar y actualizar, los avalúos, datos, documentos e informes necesarios para la plena identificación de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, a fin de integrarlos en el Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal;

XVII. Asesorar y dar orientación en materia Inmobiliaria a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades, unidades administrativas y de apoyo técnico operativo, asociaciones y personas que pretendan llevar a cabo alguno de los trámites encomendados a la Dirección General de Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;

XVIII. Elaborar y proponer la celebración de acuerdos o convenios de coordinación o concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios y las personas físicas o morales de los sectores privado y social, para la realización de programas de regularización jurídica y administrativa de inmuebles propiedad del Distrito Federal;

XIX. Definir el Sistema de captación, procesamiento y almacenamiento de datos para el desempeño de la función registral.

De la anterior propuesta de artículo 100 Bis, se desprende que el ámbito de competencia de la Unidad Administrativa que se propone, se refiere única y exclusivamente a la función registral relacionada con el patrimonio inmobiliario propiedad del Distrito Federal, excluyendo la relativa a la propiedad particular y el

registro de personas morales que son competencia, como lo vimos anteriormente, de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; así como de las materias de administración, remodelación, acondicionamiento, custodia, recuperación, concesión, permisión, etc., que corresponden a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, la cual, en relación con la propuesta de Unidad Administrativa que efectuamos, consideramos se debe cambiar su nombre a Dirección General de Administración Inmobiliaria.

En ese sentido, las facultades y atribuciones otorgadas a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, deberán entenderse referidas a la Dirección General de Administración Inmobiliaria, misma que, en tales condiciones tendrá su sustento legal en el propio artículo 100 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el cual, básicamente deberá quedar como está, sin embargo se propone sea modificado en cuanto al nombre, así como también en sus fracciones II, IV, VI, VII, XI, XIII y XVII, para quedar como a continuación se refiere.

Cabe la aclaración, de que transcribiremos los textos originales de las fracciones del artículo 100 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal que se proponen sean modificadas, así como los cambios que consideramos pertinentes sean efectuados, las restantes no se mencionarán y deberá entenderse que sus textos serán los mismos, a saber:

Texto original del artículo 100 del RIAPDF:

Artículo 100.- Corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario:

Texto propuesto:

Artículo 100.- *Corresponde a la Dirección General de Administración Inmobiliaria:*

Texto original de la fracción II del artículo 100 del RIAPDF:

II. Llevar el registro, control y actualización del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, concentrando y resguardando los títulos, contratos y demás instrumentos que acrediten los derechos sobre inmuebles de su propiedad o posesión, así como proporcionar información respecto del mismo, a las autoridades competentes y determinar su naturaleza jurídica

Texto propuesto:

II. (Se deroga).

Texto original de la fracción IV del artículo 100 del RIAPDF:

IV. Requerir a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Administración Pública, la información documental de los inmuebles propiedad del mismo;

Texto propuesto:

IV. Requerir a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, Órganos Desconcentrados y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo de la Administración Pública, la información documental de los inmuebles propiedad del mismo, a fin de, en su caso, efectuar el registro correspondiente en el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal;

Texto original de la fracción VI del artículo 100 del RIAPDF:

VI. Efectuar el registro y control de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que con el carácter de arrendatario celebre el Distrito Federal;

Texto propuesto:

VI. Efectuar la integración de los expedientes y el registro de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que con el carácter de arrendatario celebre el Distrito Federal;

Texto original de la fracción VII del artículo 100 del RIAPDF:

VII. Controlar los padrones de concesionarios, permisionarios, usuarios, destinatarios y asignatarios de los inmuebles propiedad del Distrito Federal;

Texto propuesto:

VII. Integrar y registrar los padrones de concesionarios, permisionarios, usuarios, destinatarios y asignatarios de los inmuebles propiedad del Distrito Federal;

Texto original de la fracción XI del artículo 100 del RIAPDF:

XI. Gestionar y promover en el ámbito de su competencia, las recuperaciones administrativas y judiciales, así como coadyuvar en los procedimientos de inmatriculaciones de inmuebles propiedad del Distrito Federal;

Texto propuesto:

XI. Gestionar y promover en el ámbito de su competencia, las recuperaciones administrativas y judiciales, así como coadyuvar en los procedimientos de inmatriculaciones de inmuebles propiedad del Distrito Federal y efectuar el registro correspondiente;

Texto original de la fracción XIII del artículo 100 del RIAPDF:

XIII. Promover ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, la inscripción de los documentos en que consten actos jurídicos, en virtud de los cuales se adquiera la propiedad o derechos posesorios de inmuebles en favor del Distrito Federal;

Texto propuesto:

XIII. Promover ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, la inscripción de los documentos en que consten actos jurídicos, en virtud de los cuales se adquiera o se enajene, concesione, permisione, arriende, autorice la propiedad o derechos posesorios de inmuebles en favor del Distrito Federal o que sean propiedad del mismo;

Texto original de la fracción XVII del artículo 100 del RIAPDF:

XVII. Substanciar el procedimiento de revocación y caducidad de las concesiones, permisos y autorizaciones respecto de inmuebles propiedad del Distrito Federal, proponiendo la determinación procedente;

Texto propuesto:

XVII. Substanciar el procedimiento de revocación y caducidad de las concesiones, permisos y autorizaciones respecto de inmuebles propiedad del Distrito Federal, proponiendo la determinación procedente así como realizar la debida baja en el Registro;

Establecidas las funciones y atribuciones de lo que sería la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, estamos en condiciones de proponer su estructura orgánica, así como las consideraciones de la inscripción de los bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, entre otras cosas.

IV.2 Propuesta de Estructura Orgánica del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal

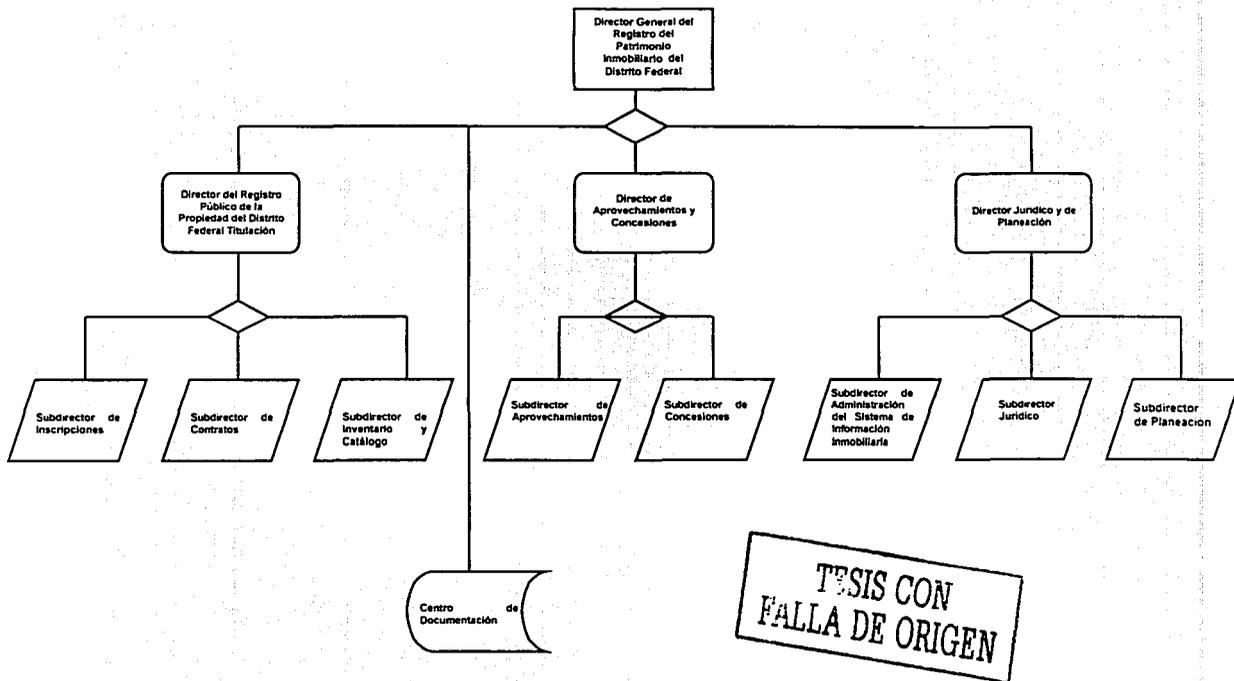
Al respecto, y guardando coherencia con el tipo de facultades y atribuciones que se proponen para la Dirección del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, es que consideramos que la estructura orgánica más adecuada para cumplir satisfactoriamente con aquellas, debería contar con cuando menos, tres direcciones de área, a las que se les podría denominar Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal; de Aprovechamientos y Concesiones, y Jurídica y de Planeación.

La primera de ellas, se sugiere que cuente a su vez, con tres Subdirecciones, una de Inscripciones, otra más de Decretos y Contratos, y una tercera de Inventario y Catálogo; la Dirección de Aprovechamientos y Concesiones, tendría dos Subdirecciones, una encargada precisamente de los Aprovechamientos y otra de las Concesiones; finalmente, la Dirección Jurídica, podría contar con tres Subdirecciones, una de Administración del Sistema de Información Inmobiliaria, otra de Jurídica y la última de Planeación; las cuales, además de la Jefaturas de Unidad con las que pudieran auxiliarse, formarían parte de la propuesta para eficientar

recursos y cumplimentar las actividades de la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Para una mejor comprensión de lo mencionado con antelación, nos permitimos esquematizar el organigrama de la Dirección General en el Cuadro 1.1 siguiente:

Cuadro 1.1 Organigrama de la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal



IV.2.1 Propuesta de Manual de Organización de las Direcciones de Área adscritas a la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal

Al respecto, a continuación efectuaremos una breve relación de las funciones operativas de cada una de las Direcciones de área que se proponen, describiendo brevemente y en relación directa con las atribuciones de la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, las que les corresponden a cada una de ellas:

Dirección de Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal

- *Registrar, controlar y actualizar el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, concentrar y resguardar los títulos, contratos y demás instrumentos que acrediten los derechos sobre inmuebles de su propiedad o posesión, así como proporcionar información respecto de los mismos.*
- *Requerir de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, o de quien utilice inmuebles de propiedad del Distrito Federal, la información y documentación relacionada con los mismos.*
- *Coordinar con al Dirección Jurídica y de Planeación, la información de los documentos que se relacionan con las inscripciones en el Registro, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*
- *Inscribir, anotar o cancelar las inscripciones de títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, afecte o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles del Distrito*

Federal y de sus Entidades, incluyendo compraventas en las que el vendedor se reserve el dominio, así como las cesiones de derechos.

- *Inscribir las resoluciones y sentencias que pronuncie la autoridad judicial, relacionadas con inmuebles del Distrito Federal o de sus Entidades.*
- *Inscribir los convenios judiciales o de árbitros que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción V de éste artículo.*
- *Inscribir los decretos o acuerdos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes inmuebles.*
- *Cancelar las inscripciones asentadas en el Registro.*
- *Inscribir los decretos y acuerdos de expropiación, de ocupación temporal o documentos por los que se constituyan gravámenes o limitaciones a la propiedad o posesión de bienes inmuebles, de contratos de arrendamiento o de comodato que efectúe el Distrito Federal respecto de bienes de su propiedad o propiedad particular.*

Dirección de Aprovechamientos y Concesiones

- *Requerir de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, o de quien utilice inmuebles de propiedad del Distrito Federal, la información y documentación relacionada con los mismos, así como la realización de acciones para fines de inventario.*
- *Registrar el otorgamiento, revocación y extinción de concesiones y Permisos Administrativos Temporales Revocables sobre inmuebles de propiedad del*

Distrito Federal, 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.

- *Coadyuvar en todas sus funciones a la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.*

Dirección Jurídica y de Planeación

- *Auxiliar y asesorar a la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, en sus funciones de registro, control y actualización del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, así como proporcionar información respecto de los mismos.*
- *Auxiliar y asesorar a la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal en sus funciones de requerir de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, o de quien utilice inmuebles de propiedad del Distrito Federal, la información y documentación relacionada con los mismos, así como llevar a cabo acciones para fines de inventario, registro, aprovechamiento, titulación y regularización administrativa.*
- *Coordinar y efectuar la información de los documentos que se relacionan con las inscripciones en el Registro, a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*
- *Expedir copias certificadas de las inscripciones, constancias y demás documentos relativos a las mismas.*

- *Coordinar con la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, la inscripción de los convenios judiciales o de árbitros.*
- *Auxiliar y asesorar a la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal en la cancelación de las inscripciones asentadas en el Registro.*
- *Expedir la certificación de los asientos registrales de un folio, de una partida de los libros o de un contrato archivado en el libro de legajos.*
- *Integrar y actualizar permanentemente el Sistema de Información Inmobiliaria a que se refiere el artículo 114 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, con base en la participación de las instituciones públicas que utilicen los inmuebles propiedad del Distrito Federal, el cual se integrará por el Registro, el Catálogo e Inventario de los inmuebles de su propiedad.*
- *Operar el Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal, integrando los datos de identificación física y antecedentes jurídicos, registrales y administrativos de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, que por cualquier concepto utilicen, administren o tengan a su cuidado las Dependencias, Entidades, las instituciones públicas o privadas y los particulares.*
- *Dictar las normas y procedimientos para el funcionamiento e integración del Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal.*
- *Recopilar y actualizar, los avalúos, datos, documentos e informes necesarios para la plena identificación de los inmuebles propiedad del Distrito Federal, a fin de integrarlos en el Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal.*

- *Asesorar y dar orientación en materia inmobiliaria a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades, unidades administrativas y de apoyo técnico operativo, asociaciones y personas que pretendan llevar a cabo alguno de los trámites encomendados a la Dirección General de Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.*
- *Elaborar y proponer la celebración de acuerdos o convenios de coordinación o concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios y las personas físicas o morales de los sectores privado y social, para la realización de programas de regularización jurídica y administrativa de inmuebles propiedad del Distrito Federal.*
- *Definir el Sistema de captación, procesamiento y almacenamiento de datos para el desempeño de la función registral.*

IV.3 Trámites ante la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

IV.3.1 Trámite de registro de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.

Respecto de esta propuesta, consideramos que el registro de inmuebles propiedad del Distrito Federal, así como de los actos o contratos relativos a que se hace referencia en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, deberá ser efectuado a través de los "Folios Reales". El formato de Folio Real que utilizará la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, deberá ser autorizado por la Oficialía Mayor en ejercicio de sus atribuciones a nivel patrimonial inmobiliario.

Por su parte, la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, para la inscripción de un inmueble propiedad del Distrito Federal, autorizará la apertura de algún Folio Real a través de la siguiente leyenda: *"Se autoriza el presente Folio Real, para los asientos relativos al inmueble propiedad del Distrito Federal que en él se describen"*.

Hecho lo anterior y a fin de lograr la plena identificación y clasificación de cada uno de los Folios Reales que sean autorizados, dicha Dirección General les asignará un número registral, el cual será progresivo e invariable, así como la fecha de la autorización, el sello y la firma del servidor público que los autorice.

Los Folios Reales en los que se asiente la inscripción de documentos que hayan sido calificados como procedentes para efectos de registro, constarán de un original conformado por el número de páginas necesarias para contener toda la información a inscribir; y cada página se numerará en forma progresiva, conteniendo los datos de identificación señalados en el párrafo precedente.

Las inscripciones que se efectúen en el Folio Real contendrán el rubro *"Gobierno del Distrito Federal. Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal"*; la fecha de inscripción; el número registral; el antecedente registral; el tipo de acto que se inscribe; el nombre de las partes que intervienen en el mismo; la descripción del inmueble; su ubicación; su nombre o denominación; la superficie que abarca; sus medidas y las colindancias; el plano o croquis correspondiente; su valor; los datos del Registro Público de la Propiedad y del Comercio local que corresponda; la fecha del título exhibido (escritura pública, decreto, acuerdo, etc.); el nombre y cargo del servidor público que lo haya autorizado, y la fecha de presentación del título en la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Dichas inscripciones o asientos registrales, deberán clasificarse en tres secciones (comúnmente aceptadas por el sistema registral mexicano), la primera de ellas se denominará "*De Inscripciones*"; la segunda "*De Gravámenes y Limitaciones*" y la última de "*Anotaciones preventivas*".

La sección señalada como "*De Inscripciones*", deberá dividirse en dos columnas, una columna izquierda que contendrá los datos de los asientos de presentación y una derecha que servirá para las inscripciones que conforme a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público deban practicarse.

La segunda parte del folio o "*De Gravámenes y Limitaciones*", se dividirá en la misma forma que la anterior y servirá para las inscripciones de garantías reales y las relativas a las limitaciones de propiedad.

La tercera parte se destinará exclusivamente para "*Anotaciones preventivas*"; las tres secciones deberán ser autorizadas por el registrador mediante su firma.

En ese sentido y en concordancia con los artículos 54, 66, 70 y 120 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, podemos establecer que en el Registro se asentarán:

- Los títulos y documentos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, afecte o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre los bienes inmuebles del Distrito Federal y de sus Entidades;
- Las concesiones y Permisos Administrativos Temporales Revocables sobre inmuebles de propiedad del Distrito Federal;
- Las resoluciones y sentencias que pronuncie la autoridad judicial relacionadas con inmuebles del Distrito Federal o de sus Entidades;
- Los convenios judiciales o de árbitros que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I de este artículo;

- Los decretos o acuerdos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes inmuebles, y
- Las Donaciones que se efectúen en favor del Distrito Federal;
- Las Donaciones que efectúe el Distrito Federal en favor de los Gobiernos Estatales y Municipales;
- Las Donaciones que realicen los Gobiernos de los Estados o de los Municipios en favor del Distrito Federal para la prestación de servicios públicos a su cargo;
- Las Adquisiciones y enajenaciones a título oneroso que realice el Distrito Federal con sus Entidades.
- Los demás títulos que conforme a la ley deban ser registrados.

Ahora bien, por lo que hace al procedimiento relativo al servicio registral, consideramos que éste deberá iniciarse ante la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, con la presentación de la solicitud por escrito y documentos anexos conforme al formato que establezca la Oficialía Mayor del Distrito Federal, así como plano o croquis del inmueble, cuando se trate de transmisiones o modificaciones de propiedad, o plano autorizado por la Dirección General de Administración Inmobiliaria, cuando sea de usos o destinos.

La oficialía de partes de la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, una vez que reciba la documentación mencionada, la entregará diariamente al Director General, a efecto de que éste la analice y turne al Director del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal y posteriormente a los registradores, para determinar si es inscribible y reúne los requisitos legales procedentes.

Turnado un documento a un registrador, éste procederá a su calificación integral en un plazo de cinco días hábiles, dentro de los cuales determinará si dicho documento es asentable de conformidad con la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público; en cuyo caso, la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario

del Distrito Federal autorizará la inscripción y ésta empezará a surtir sus efectos a partir del día en que se recibió en la Oficialía de Partes. En caso contrario, se autorizará una inscripción preventiva que contendrá las anotaciones formales y legales que se encontraron en el documento y éstas se harán del conocimiento de la promovente del registro a fin de que las subsane; hecho lo cual, la Dirección General registrará el documento en forma definitiva y la inscripción surtirá sus efectos en los términos descritos.

Efectuado el registro, el documento se archivará en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, de acuerdo con las normas y políticas dictadas por la Oficialía Mayor. Los Folios Reales que se autoricen, deberán hacer referencia a los antecedentes registrales del inmueble para el que fueron solicitados, así como a los expedientes respectivos, salvo que se trate de inmuebles sin antecedentes registrales.

Una vez que se efectúe algún asiento registral, se deberá estampar al calce del documento que lo originó, el sello en donde se anotará el número del Folio Real en el que se haya efectuado la inscripción y la fecha de la misma. Los asientos registrales deberán ser firmados por el registrador y por el Director General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

En el supuesto de que un mismo título se refiera a varios inmuebles, el registro deberá ser efectuado con los datos individuales de cada uno de ellos, así como los datos que compartan entre sí; en este caso, la inscripción tendrá los números de todos los inmuebles que contenga el título a registrar.

Para identificar los inmuebles y los derechos que los afectan, se anotará en el registro:

- La naturaleza del inmueble, es decir, si es rústico o urbano, así como su denominación;

- La superficie del inmueble, la cual se anotará en la misma forma en que aparezca el título que se exhiba;
- El acto o contrato a inscribir, el cual se efectuará con la denominación que se le dé en el título exhibido para su registro, y en el supuesto de que apareciese como innominado, así se hará constar en la inscripción;
- El valor del inmueble o derecho inscribible, el cual será el que conste en el título exhibido para su registro, y
- Los nombres, apellidos, denominaciones y/o razones sociales que aparezcan en el título exhibido para su registro.

Por ningún motivo, el registrador estará facultado para modificar los datos que contenga el título de cuya inscripción se trate.

El registro de los inmuebles propiedad del Distrito Federal se realizará autorizando un folio real para cada inmueble; sin embargo, cuando dos o más inmuebles inscritos en la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal se fusionen para formar uno sólo, se hará una inscripción como si se tratara de un inmueble nuevo y se relacionarán las inscripciones anteriores, a fin de autorizar el Folio Real que corresponda, el cual, como se ha mencionado ya, tendrá un número registral distinto; en caso contrario, es decir, cuando se separe parte de un inmueble para fusionarlo a otro y ambos estén inscritos en la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario, se harán las anotaciones en los respectivos folios y cada uno conservará su número registral.

Cuando se trate de derechos, la inscripción deberá contener todos los datos que según el documento a inscribir determine o limite.

IV.3.2 Trámite de Rectificación de inscripción de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.

Por lo que hace a la rectificación de las inscripciones autorizadas, al igual que en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, consideramos que ésta podrá efectuarse oficiosamente o a petición de parte interesada y sólo procederá por error material o de concepto.

Por error material deberá entenderse el cambio involuntario de unas palabras por otras, cuando se omita agregar alguna circunstancia que conste en el documento a registrar, se equivoquen los nombres o las cantidades sin cambiar el sentido general de la inscripción ni de alguno de sus conceptos, o se practique la inscripción en parte distinta del Folio Real a la que corresponde; en este caso, el asiento expresará las causas que motivan la rectificación.

El error de concepto tiene lugar cuando al inscribir alguno de los contenidos en el título presentado para su registro, se altere o varíe su sentido por una interpretación o clasificación errónea del acto contenido en el título; en este caso, la rectificación deberá hacerse a través del análisis del documento o título de que se trate.

Cuando el error material o de concepto conste en el título o documento presentado para su registro, la rectificación de los asientos sólo procederá mediante la exhibición de nueva documentación que corrija dichos errores, o bien, por resolución judicial. Rectificado un asiento, se corregirán todos los que de él deriven y que incurran en el mismo error, en cuyo caso producirá sus efectos desde el momento en que se anote en el Folio Real.

IV.3.3 Trámite de Reposición de inscripción de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.

En lo tocante al trámite de reposición de asientos registrales, éste deberá tener verificativo siempre que por la destrucción o mutilación de los asientos registrales se

haga imposible establecer el tracto sucesivo entre los efectuados y otros posteriores, en cuyo caso la reposición podrá efectuarse si se tienen a la vista los documentos que dieron origen a los asientos o por solicitud de la parte interesada o bien por orden judicial; en tal virtud, la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal levantará acta circunstanciada y procederá a efectuar la reposición solicitada, debiendo asentar el sello de "Reposición" en los folios en que consten los asientos repuestos.

IV.3.4 Trámite de Cancelación de inscripción de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 123 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, las inscripciones se cancelarán:

"Artículo 123.- La cancelación de las inscripciones del Registro procederá:

I. Cuando el bien inscrito deje de formar parte del patrimonio del Distrito Federal;

II. Por decisión judicial o administrativa que ordene su cancelación;

III. Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción, y

IV. Cuando se declare la nulidad del título por cuya virtud se haya hecho la inscripción".

No obstante lo anterior, la cancelación de una inscripción podrá ser total o parcial. La cancelación total tendrá verificativo en los casos señalados en el artículo anterior, y la parcial será aquella que resulte de la reducción del inmueble o del derecho objeto de la inscripción.

Las inscripciones preventivas podrán cancelarse en los siguientes casos: Cuando se realice la inscripción definitiva; por acuerdo o resolución de las autoridades

administrativas o judiciales competentes; o bien, cuando las omisiones de fondo y forma que le dieron origen no sean subsanadas en los treinta días naturales después de realizada la inscripción.

Las cancelaciones también deberán autorizarse por el Director General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, así como el registrador en turno. Los asientos de las cancelaciones se harán en la parte del Folio Real que corresponda y contendrán todos los datos señalados para practicar el registro.

IV.3.5 Consulta de Folio Real y Certificaciones ante la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

El público en general podrá consultar las inscripciones contenidas en los Folios Reales y los documentos que con ellas se relacionen, ya sea en la propia Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, o bien, en los medios informáticos de que disponga; debiendo, para tal efecto, requisitar los formatos de solicitud de información que para tal efecto se les proporcionen.

El Director General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal podrá expedir las certificaciones que le sean solicitadas por escrito, respecto de las inscripciones contenidas en los Folios Reales, así como de los documentos con ellos relacionados.

La expedición de certificados de libertad de gravámenes y de existencia o inexistencia de un derecho, requerirán de una búsqueda que abarque el tiempo requerido, así como el análisis de todas las inscripciones que obren en el Folio Real relativo al inmueble de que se trate, aun las preventivas y las de cancelación.

IV.4 Índice de Bienes Inmuebles propiedad del Distrito Federal.

Como señalamos anteriormente, el número registral formará la base del orden y la clasificación del Folio Real y servirá para la elaboración del índice de inmuebles propiedad del Distrito Federal. En él (índice), se deberá asentar su denominación, ubicación, superficie, si forma parte del patrimonio del Distrito Federal o si se trata de inmueble rustico o urbano; asimismo se le asentarán todos aquellos cambios que se susciten en relación con el nombre, la calle, el número, el nombre de la colonia, fraccionamiento o población, el número catastral o cualquier otro dato aportado para su identificación, a fin de que la localización pueda efectuarse con arreglo a las nuevas referencias y a las anotaciones del caso en el Folio respectivo. Igual suerte correrán las transmisiones de propiedad y todo lo relacionado con gravámenes, limitaciones y modalidades que se impongan a la propiedad inmobiliaria federal o bien que la modifiquen o extingan.

IV.5 Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 114 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, el Sistema de Información Inmobiliaria tiene por objeto la integración y actualización del inventario de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, mediante la compilación, revisión y sistematización de los inventarios de los bienes inmuebles del Distrito Federal que, de acuerdo con lo previsto por la propia ley deben elaborar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal, así como las instituciones públicas y privadas que por cualquier concepto usen, administren, aprovechen o cuiden y conserven dichos bienes.

Los inventarios se referirán a los inmuebles que se acuerdo con la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público deban ser inscritos en el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal y deberán actualizarse con la información a que se refiere en su Capítulo II, Título Sexto, Libro Primero de la misma.

Para la coordinación del Sistema de Información Inmobiliaria, la Oficialía Mayor deberá elaborar los formatos que utilizarán las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Distrito Federal y las instituciones públicas o privadas que por cualquier concepto usen, administren, aprovechen o cuiden y conserven bienes del Distrito Federal, a fin de captar la información relativa a los mismos, clasificar y compilar sistemáticamente dicha información y proporcionar asesoría y apoyo técnico, a fin de identificarlos plenamente y asignarles una clave a la que se le denominará Registro Inmobiliario del Distrito Federal, así como establecer las bases y lineamientos para la revisión y actualización periódica de la información contenida en el Inventario de Bienes Inmuebles del Distrito Federal.

CONCLUSIONES

1.- El Derecho Administrativo se ha definido como una rama del Derecho Público Interno que regula la actividad administrativa del Estado en cuanto a su organización y funcionamiento; no obstante lo anterior, es menester hacer la distinción entre lo que es el Derecho Público y el Derecho Privado; el primero se trata de un conjunto de normas que regulan la función, estructura y organización del estado en el cumplimiento de sus fines, y el segundo de un conjunto de normas que regulan las relaciones de los particulares entre sí, y con el Estado cuando este último no esté investido de autoridad.

2.- El Derecho Administrativo esta en constante evolución en cuanto a la precisión de su objeto de conocimiento y su autonomía, debido a las transformaciones geográficas, políticas, económicas, culturales y sociales de cada Estado. Para poder efectuar sus metas, fines, propósitos o tendencias de carácter general que se ven consagradas en su legislación, el Estado ha reconocido tres actividades esenciales, entre ellas, la Función Legislativa, la Función Jurisdiccional y la Función Administrativa.

3.- La actividad administrativa es la función que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo y siempre se tendrá que realizar bajo un orden jurídico y limitar sus efectos a los actos jurídicos que por ley solamente le correspondan; en ese sentido, la Administración Pública es la función realizada por el Estado, consistente en la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa. Para cumplir con esta función, el Estado se organiza de una manera determinada mediante la creación de órganos de diferentes características y con diferentes niveles jerárquicos, concebidos estos órganos como unidad de entre las que se divide la competencia que les corresponde por cada materia u objetivo específico.

4.- Por otra parte, la Administración Pública tiene la necesidad de ordenarse adecuada y técnicamente para realizar la actividad que le fue encomendada de manera eficaz, oportuna, eficiente, rápida y correcta. Es por ello, que a través de la evolución de la Administración Pública se han buscado formas de organización que respondan de la mejor manera a las necesidades del país, y de acuerdo a la situación económica, política, social y cultural que impere. En ese sentido y toda vez que el ámbito territorial de estudio del presente trabajo de investigación es el Distrito Federal, podemos mencionar que la organización de la administración pública del Distrito Federal, es central, desconcentrada y paraestatal.

5.- En mérito de lo anterior, mencionaremos que dentro de esa organización, tanto el Estado federal como los locales, han tenido la necesidad de llevar a cabo la instrumentación y creación de órganos administrativos que les permitan llevar un control adecuado de sus diversas actividades y bienes, entre los que se puede mencionar, el patrimonio territorial; es por ello que la administración pública del Distrito Federal ha derivado las atribuciones que tienen que ver con la materia patrimonial inmobiliaria, en la Oficialía Mayor.

6.- Por otra parte y de conformidad con la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, es la dependencia encargada de llevar el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Distrito Federal; sin embargo, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público prevé la existencia de un Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, en el que se deberán inscribir todos los actos, títulos, decretos y acuerdos relacionados con dichos bienes.

7.- No obstante lo anterior, el registro de los bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal se efectúa directamente en el de la Propiedad y del comercio del Distrito Federal, lo que produce, además de un grave incumplimiento a la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la imposibilidad del Distrito Federal, de determinar fehacientemente su haber inmobiliario. De esa forma, la administración pública trató

de resolver dicha situación, confiriendo a la Oficialía Mayor, a través de su Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, la posibilidad de "registrar" los actos que tengan que ver con la materia patrimonial inmobiliaria; sin embargo y como se ha mencionado ya, esto produce la imposibilidad de tener un registro exclusivo de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, así como el inventario de los mismos.

8.- En mérito de la confusión que existe entre lo que es el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y el del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, se hace necesaria la creación de éste último como una Unidad Administrativa adscrita a la propia Oficialía Mayor.

Dicha Unidad Administrativa, se encargará exclusivamente del Registro, del Inventario y del Sistema de Información Inmobiliaria del Distrito Federal. Lo anterior, a fin de dar cumplimiento a lo previsto por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y conferir, tanto a la administración pública del Distrito Federal, como a los particulares que se vean relacionados de alguna manera con los bienes inmuebles del Distrito Federal, la certeza jurídica que requieren esta clase de actos.

9.- Es por ello que se propuso la creación de la Dirección General del Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, como una Unidad Administrativa dependiente de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal, que permitiera a la administración pública cumplir cabalmente con sus fines, así como con las disposiciones que en dicha materia prevén, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, como del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

10.- Dicha Unidad Administrativa contará, según la propuesta efectuada, con tres direcciones de área que permitirán eficientar el desarrollo de sus actividades, así como la atención al público interesado en consultar los registros que en ella se resguarden.

11.- Las atribuciones de la Dirección General, como de las direcciones de área que se propone se le adscriban, resultan ser específicas, evitando proponer trámites y servicios complejos y tardados, a fin de que el público usuario interesado pueda acceder a ellos en forma pronta, expedita y sencilla.

BIBLIOGRAFÍA:

- 1.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 14ª ed. México, Ed. Porrúa 1999, 75pp.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, Derecho Administrativo Especial Volumen I, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, 38pp.
- 3.- Báez Martínez, Roberto, Manual de Derecho Administrativo, México, Ed. Trillas, 1990, 40pp.
- 4.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México 1994, I, I, I III y IV Tomos.
- 5.- Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal (La Nueva Estructura), México, Ed. Porrúa, 1983, 17pp.
- 6.- Fernández Ruíz, Jorge, Derecho Administrativo (servicio público), México, Ed. Porrúa, 2000, 17pp.
- 7.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1999, 25pp.
- 8.- González Flores, E., Derecho Constitucional, México, Ed. Textos Universitarios, 1978, 11pp.
- 9.- Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Ed. Harla, 1986, 15pp.
- 10.- Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano, México, Ed. Porrúa 1993, 30pp.

- 11.- H. Cámara de Diputados LV Legislativa, Derecho del Pueblo Mexicano Tomo XII, México a través de las Constituciones, México, Ed. Porrúa, 1994, 15pp.
- 12.- Koontz y O'Donnell, Curso de Administración Moderna, México, Ed. MacGraw-Hill, 1973, 10pp.
- 13.- Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Compañía Editorial Continental S.A., 1972, 54pp.
- 14.- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, Primer Curso, 2a ed., México, Ed. Harla, 1998, 15pp.
- 15.- Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo 3ro y 4to Cursos, México, Ed Harla, 1997, 16pp.
- 16.- Nava Negrete, Alonso, Derecho Administrativo Mexicano, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995, 11pp.
- 17.- Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 5a ed., México, Ed. Porrúa, 1988, 98pp.
- 18.- Palomar, de Miguel Juan, Diccionario para Juristas, Ediciones Mayo, México 1981.
- 19.- Ruiz, Eduardo, Derecho Constitucional, 2a ed., México, Ed. Universidad Autónoma de México, 1978, 53pp.
- 20.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1999, 45pp.
- 21.- Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, México, Ed. Porrúa, 1981, 23pp.

22.- Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, México, Ed. Porrúa, 1994, 55pp.

23.- Trueba Urbina, Alberto, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, México, Ed. Porrúa, 1971, 30pp.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Sista, 2002.
- 2.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, México, Ed. Porrúa, 2003.
- 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, 2003.
- 4.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, México, Ed. Porrúa, 2003.
- 5.- Ley Federal del Procedimiento Administrativo, México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, 2003.
- 6.- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México, Ed. Porrúa, 2002.
- 7.- Ley General de Bienes Nacionales, México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, 2003.
- 8.- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, México, Ed. Porrúa, 2002.
- 9.- Código Civil para el Distrito Federal, México, Ed. Sista, 2003.
- 10.- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, México, Ed. Porrúa, 2003.
- 11.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, página Web de la Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx>, Gobierno de México, 2003.

12.- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, 2003.

13.- Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, México, Ed. Porrúa, 2002.