

307909



**TECNOLÓGICO UNIVERSITARIO DE MÉXICO**

**ESCUELA DE DERECHO INCORPORADA A**

**LA U.N.A.M. CLAVE 3079-09**

**“CERTEZA JURÍDICA DEL PATRIMONIO  
INMOBILIARIO FEDERAL”.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**JONATHAN ADALITH OVIEDO GARCIA**

DIRECTOR DE TESIS:

**LIC. JESÚS TOMAS ARRIOLA CAMPOS**



**MÉXICO, D.F.**

200**5**

m340041



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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## AGRADECIMIENTOS

### A DIOS:

Por alumbrar y dirigir mi camino durante estos 24 años, permitiéndome disfrutar de una excelente madre y una buena familia. A él por su amor y bendición.

### A MI ALMA MATER:

Tecnológico Universitario de México, Licenciatura en Derecho, por darme el privilegio de prepararme académicamente en sus aulas desde la preparatoria. Con la promesa de predicar, honrar y conservar su prestigio mediante la práctica, poniendo mis conocimientos al servicio, defensa y prosperidad de los sagrados intereses del Pueblo y del Estado mexicano.

Mi agradecimiento perenne.

### A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. Jesús Tomás Arriola Campos, por ser mi mentor, quien con su apoyo, comprensión y acertada dirección método-teórico-práctica, contribuyó en la consecución de la presente tesis, haciendo realidad la primera aspiración de mi vida letrada: Ser Licenciado en Derecho. A él mi admiración, agradecimiento, y sincera amistad.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a situar en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Jonathan Adalith

Orlando García

FECHA: 18-1-2005

FIRMA: 

**A LOS INTEGRANTES DEL  
H. JURADO:**

Lic. Jorge Alberto Torres Gutiérrez,  
Lic. Alberto Lozano González y  
demás abogados suplentes, mismos  
que han de examinar vuestros  
conocimientos y valorar el esfuerzo  
personal plasmado en el presente  
trabajo, porque sus votos razonados  
han hecho posible mejorar esta  
investigación y porque fueron mis  
maestros que dedicaron horas de  
clases a transmitirme sus  
conocimientos. Gracias por la cesión  
de su disciplina y humildad intelectual.  
Mis más sinceros pensamientos de  
agradecimiento y buenaventura  
profesional.

**A LOS INTEGRANTES DE LA  
DIRECCIÓN DE ACTUALIZACIÓN  
DE NORMAS DE LA SECRETARÍA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA  
(FEDERAL):**

C.P. Héctor Humberto Ayala Fuentes  
(Director de Actualización de Normas);  
Lic. Javier Ruíz Domínguez  
(Subdirector de Supervisión y  
Actualización de Normas); Lic. Carlos  
Mendieta Zapata (Subdirector de  
Actualización de Reglamentos); C.P.  
Francisco Meléndez Espinola  
(Subdirector de Supervisión del Comité  
de Bienes Muebles). A ellos quienes  
con sus sabios conocimientos y  
observaciones en el ámbito laboral,  
impulsaron mi albedrío amón de  
aplicar en el presente estudio de  
investigación el coraje académico  
requerido.  
Mi agradecimiento para siempre.

**A LOS INTEGRANTES DE LA  
DIRECCIÓN GENERAL DEL  
PATRIMONIO INMOBILIARIO  
FEDERAL:**

Lic. Fernando Medina, Subdirector del Registro Público de la Propiedad Federal; Lic. Claudia de la Vega, Subdirectora de Acuerdos de Destino; C.P. Rosa Blando Baeza, Subdirectora de Inventario del Patrimonio Federal; Arq. Juan Cardoso, Subdirector de Catastro de la Propiedad Federal, por su amistad e instruidos consejos para mejorar la forma y fondo de la presente tesis, además de brindarme su especial apoyo moral y permitirme consultar su acervo bibliográfico teórico y práctico en materia inmobiliaria federal. A ellos por su honestidad profesional, humildad intelectual y excepcional calidad humana.  
Mi gratitud impercedera.

**AL PRIMUS INTER PARES:**

C.P. José Antonio Lara Rodríguez, (Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en su carácter de Responsable Inmobiliario) por brindarme su amistad, confianza, apoyo incondicional y hacerme en todo momento observaciones de buena fe con el objeto de forjarme para crecer tanto académica como profesionalmente.  
Eternamente agradecido y comprometido.

#### **A MI MADRE:**

Señora **Aurelia América García Acosta**, por darme la vida y sembrar en mi la semilla del progreso y perfeccionamiento intelectual, cuidándome y orientándome desde siempre, sin omitir jamás mis necesidades, impulsándome para ser un hombre útil para a mi Nación. A ella mi más alto agradecimiento con dedicación especial en este paso académico, haciéndole saber que este logro hace prueba de su amor y de sus esfuerzos insuperables.

Con mucho amor, bendición, gratitud y respeto de siempre

#### **A MI PADRE:**

Señor **Juan José Oviado Ruiz**, con el deseo sincero de que el creador te dé vida, salud y felicidad.

Gracias por darme la existencia, y cariño. Hermoso recuerdo que vive en mi memoria.

#### **A MI ABUELITA:**

Señora **Alicia Patricia Acosta Hernández**, a ella que hombro a hombro con mi madre cuidó de mi salud y educación en mi etapa infantil y juvenil. Mucho agradezco sus enseñanzas en el trabajo, disciplina en el estudio y experiencia en la buena vida. Con el pensamiento de que sus sacrificios no han quedado en el olvido y que parte de sus grandes aspiraciones en el futuro del ponente se han hecho realidad.

Con amor y profundo respeto de siempre.

#### **A MI ESPOSA:**

Estudiante de Derecho, **Katla González de Oviedo** y a nuestro hijo varón por nacer. A ellos con distinción especial por constituirse en la fuente de mi inspiración intelectual y razón de mi futura superación académica y profesional. Con la convicción de que mis logros sirvan de ejemplo para su superación estudiantil y con la promesa de tratar de que no sufran lo que yo viví.

Con cariño y muy agradecido por tu comprensión y ayuda en la elaboración del presente trabajo. Te amo.

#### **A MIS HERMANOS:**

**Alberto, Eduardo y Yanat**, como un estímulo y deseo de que continúen su preparación académica, pues su esfuerzo se reflejará en la buena educación futura de sus hijos y en la resolución de los problemas que se presenten en sus vidas. A ellos y su familia, por su confianza, respeto y sinceridad.

Con cariño fraternal por siempre.

#### **A MIS PRIMOS:**

A todos mis primos consanguíneos y por afinidad, pero en particular al Lic. **Oscar Israel Ponce García, C.P.**, **Sergio Erick García Bear**, **Oswaldo David García Fuentes**, **Julio Cesar García García** y **Marco Antonio García García**. A todos ellos gracias por su apoyo incondicional e invaluable estimación.

Mi cariño y correspondencia de siempre.

**A MIS TIOS:**

**Dr. Jesús Gasca Salas, Eduardo Fermin García Acosta, C.P. Sergio Javier García Acosta, C.P. Levit Benitez Sotelo, C.P. Edmundo García Acosta y C.P. Jaime García Acosta,** por su cercanía familiar e incesante preocupación en mi desarrollo humano e intelectual. A ellos por su cuidado proveído a lo largo de mi existir.

Con cariño, respeto y agradecimiento inalterable.

**AL ADAI.ÍD:**

**Ing. Enrique García García,** por su apoyo afectivo e invaluable asistencia dogmática, adjunto le expreso mis mejores deseos de que continúe una vida llena de salud, felicidad y prosperidad.

Gracias por cuidar de mi madre, reiterándole como siempre las seguridades de mi cariño y amistad.

## "Certeza Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Federal"

### ÍNDICE

	Pág.
<b>CAPÍTULO I: Marco Conceptual</b>	
1.1 Derecho Administrativo .....	1
1.2 Certeza Jurídica .....	2
1.3 Acto Administrativo .....	2
1.4 Inmuebles Federales .....	8
1.5 Servidor Público .....	9
1.5.1 Funcionarios de hecho .....	12
1.6 Responsable Inmobiliario .....	13
1.7 Conceptos normativos .....	17
1.7.1 Constitución .....	17
1.7.2 Ley .....	20
1.7.3 Norma Administrativa .....	21
1.7.4 Reglamento .....	21
1.7.5 Acuerdo .....	22
1.7.6 Decreto .....	22
1.7.7 Código .....	23
1.7.8 Circular .....	24
1.7.9 Manual .....	25
1.7.10 Acta de Entrega-Recepción .....	25
1.8 Estructura de la Administración Pública Federal Centralizada .....	25
1.8.1 Administración Pública Federal Centralizada .....	25
1.8.2 Órganos Administrativos Desconcentrado .....	29
<b>CAPÍTULO II.- Órganos Fiscalizadores de la Administración Inmobiliaria Federal.</b>	
2.1 Secretaría de la Función Pública .....	30
2.2 Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales .....	34
2.2.1 Registro Público de la Propiedad Federal .....	37
2.2.2 Catastro de la Propiedad Federal .....	44
2.2.3 Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal .....	46
2.2.4 Centro de Documentación y Archivo .....	53
2.3 Órganos Internos de Control .....	53
2.3.1 Precedentes Jurídicos que Constituyeron las Bases para la Imposición de Sanciones Administrativas a los Servidores Públicos, como producto de la Función de los Órganos Internos de Control .....	57

2.3.2 Base Constitucional de las Sanciones Administrativas incoadas a los Servidores del Estado.....	61
2.3.3 Deberes y Obligaciones de los Funcionarios.....	62
2.3.4 Responsabilidad de los Servidores del Estado.....	67
2.3.5 Responsabilidad Civil de los Servidores del Estado.....	66
2.3.6 Los Obstáculos Tradicionales a la Responsabilidad Penal de los Funcionarios.....	69
2.3.7 Tipos de Infracción Administrativa.....	69
2.3.8 Tipos de Sanciones Administrativas.....	71
2.3.9 Las Sanciones Administrativas.....	77
2.3.10 Medidas de Apremio.....	78
2.3.11 Distinción entre Infracciones y Delitos.....	79

### **CAPITULO III.- Conformación del Patrimonio Inmobiliario Federal**

3.1 Historia del Territorio.....	80
3.2 Jurisdicción, Capacidad y Régimen de la Propiedad Pública Federal.....	81
3.3 Nacimiento de la Legislación Federal sobre la Propiedad Pública en México.....	84
3.4 Facultades de la Federación, los Estados y los Municipios.....	87
3.5 Patrimonio del Estado.....	89
3.6 Bienes Nacionales.....	93
3.6.1 La Propiedad Originaria.....	94
3.6.2 Bienes de Dominio Directo.....	97
3.6.3 Bienes de Dominio Público.....	99
3.6.4 Bienes de Dominio Privado.....	123
3.7 Formas de Incorporar Bienes al Patrimonio Inmobiliario Federal.....	126
3.8 Programa Anual de Requerimientos inmobiliarios.....	126
3.9 Avalúos.....	127
3.10 Fondo para la Administración, Valuación y Enajenación de Inmuebles Federales.....	130
3.11 Modos de Adquirir el Dominio de Bienes.....	130
3.11.1 Por Vía de Derecho Público.....	133
3.11.2 Por Vía de Derecho Privado.....	145
3.12 Formalización de actos jurídicos.....	150
3.13 Otras Formas Menos Comunes de Ostentar Bienes a Favor de la Federación.....	156

### **CAPITULO IV.- Integración del Expediente Jurídico-Administrativo**

4.1 Escritura Pública a favor del Gobierno Federal.....	165
4.2 Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Local.....	166
4.2.1 Antecedentes Registrales Locales.....	169

4.3 Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal.....	172
4.4 Plano Topográfico de la Propiedad Federal.....	173
4.5 Certificado de Zonificación de Uso del Suelo.....	174
4.6 Decreto o Acuerdo de Destino.....	181
4.7 Cédula de Inventario.....	182
4.8 Resolución de Exención de Pago del Impuesto Predial.....	183
4.9 Concesiones Comerciales.....	184
<b>Bibliografía.....</b>	<b>185</b>
<b>Conclusiones y Propuestas</b>	
A) Conclusiones.....	188
B) Propuestas.....	189

## INTRODUCCIÓN

El marco jurídico expuesto establece un régimen jurídico especial para los inmuebles de propiedad pública federal y diversos controles a los que se deben ajustar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el manejo de sus bienes. Empero, ese marco legal sólo se ha cumplido en forma parcial.

En efecto, el marco legal manifestado ha propiciado la integración en una sola dependencia de importantes acervos informativos y documentales, que son útiles para identificar la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles de la Administración Pública Federal, con el fin de realizar diversas operaciones inmobiliarias, sin embargo, esos acervos están incompletos y desactualizados en un alto porcentaje, lo cual es una de las principales causas y efectos de los siguientes problemas que actualmente enfrenta la autoridad inmobiliaria (SEFUPU), en sus oficinas centrales, para administrar los inmuebles federales:

1. No se conocen con exactitud y certeza datos tan importantes como el número total de inmuebles, su distribución geográfica, sus diferentes usos y usuarios.
2. El número de planos de que disponen las oficinas centrales es inferior a la tercera parte de los inmuebles y la mayoría de ellos son sólo topográficos, es decir, se desconoce la estructura arquitectónica de dichos inmuebles.
3. Se carece de un elevado porcentaje de documentos que acrediten el derecho de propiedad del Gobierno Federal y de sus entidades sobre los inmuebles, ya sea porque no existen o porque se encuentran dispersos en las dependencias y entidades paraestatales.
4. No se ha expedido el decreto presidencial o acuerdo secretarial de destino de la mayoría de los inmuebles federales en favor de las instituciones públicas. No omito señalar que la nueva Ley General de Bienes Nacionales ya prevé esta situación la cual será expuesta en el cuerpo del presente trabajo.
5. Los trámites para la realización de operaciones inmobiliarias son excesivamente centralizados, numerosos, lentos, dilatados e involucran a varias unidades administrativas.

Este resultado ha generado una polémica acerca del mejor mecanismo institucional para superar los problemas anteriores, bajo el enfoque de la modernización y de la simplificación administrativa, desde esta perspectiva, es necesario profundizar en las diversas causas que han generado los problemas enlistados, entre las cuales destacan.

1. El Estado ha asumido un papel cambiante en la vida del país y, en consecuencia, la Administración Pública Federal ha experimentado un proceso de reorganización constante. En efecto, a partir de la Revolución Mexicana de 1910, el Estado fue interviniendo en forma creciente en diversos aspectos de la vida económica, social y cultural de la Nación. Este intervencionismo estatal provocó una proliferación y variedad de instituciones públicas. Desde 1982, para reducir su tamaño y costo de operación, el Gobierno Federal emprendió un profundo programa de desincorporación de entidades paraestatales, mediante la venta de las acciones representativas de su capital social o a través de su disolución y la venta de sus activos fijos. En forma complementaria, se otorgaron concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos (que anteriormente eran proporcionados en forma exclusiva por el gobierno federal). Otra modalidad consiste en la transferencia de funciones, programas, obras, servicios y activos a los gobiernos de los Estados. Este proceso de transferencia (conocido como descentralización o federalización) ha incluido no sólo a entidades paraestatales, sino inclusive a dependencias integrantes del propio Gobierno Federal; pero desafortunadamente las autoridades inmobiliarias no han reaccionado con la suficiente oportunidad y capacidad administrativa para asimilar esas transformaciones.
2. Las transformaciones de la Administración Pública Federal, han impactado al marco legal aplicable a la propiedad pública federal, el cual se ha venido conformando paulatinamente a lo largo del siglo XX y actualmente se encuentra en una nueva etapa de revisión, estos cambios provocan el consecuente replanteamiento de las funciones, objetivos y metas de los programas inmobiliarios y, a la postre, dificultan su realización.
3. En paralelo a la evolución del marco legislativo, se ha requerido que los distintos agentes que intervienen en el proceso inmobiliario aprendan, asimilen, hagan suyo y apliquen cabalmente dicho marco legal, sin embargo, los logros alcanzados en este renglón, han sido parciales, y al respecto, cabe señalar que no se fomenta en forma sistemática la especialización de servidores públicos en la atención de los asuntos relacionados con inmuebles, por el contrario, la rotación de servidores públicos es constante y los cursos de capacitación son esporádicos.
4. La cantidad de recursos financieros, humanos y materiales destinados a la atención de los asuntos inmobiliarios, nunca ha sido suficiente, aunque durante más de dos décadas existió toda una Secretaría del Patrimonio Nacional, que dio gran énfasis a la propiedad inmobiliaria federal.
5. La aplicación de recursos limitados para operar los diversos controles que la ley establece sobre los inmuebles y las operaciones inmobiliarias, ha dado como resultado que ningún control sea totalmente eficaz. La emisión de avalúos por parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales es el control más respetado por las dependencias del Gobierno Federal, el

Registro Público de la Propiedad Federal es otro control que ha alcanzado un alto grado de confiabilidad, aunque su documentación sólo se refiere a alrededor de la tercera parte de los inmuebles federales.

6. En cada dependencia hay vanas unidades administrativas que intervienen en asuntos relacionados con inmuebles, desde distintas perspectivas: planeación y ejecución del gasto público (aplicado tanto a la adquisición y arrendamiento de inmuebles, como a la ejecución de obras y a la prestación de servicios); diseño de proyectos y ejecución de obras públicas, por la propia administración pública o por empresas privadas; prestación de servicios de mantenimiento y vigilancia, en forma directa o por medio de contratos a particulares; negociación con particulares y realización de trámites notariales, administrativos, fiscales y judiciales para la adquisición, expropiación, arrendamiento y recuperación de inmuebles. Sin embargo, es frecuente que estas unidades administrativas actúen en forma aislada y desarticulada y que la documentación relativa a cada inmueble se vaya generando y guardando en expedientes y archivos diferentes, de modo que al final ninguna unidad administrativa dispone de todos los documentos. Se da prioridad a la ejecución de las obras y al inicio de la prestación de servicios públicos, pero desde el principio no se integra con el debido cuidado la documentación relativa a la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles.
7. Comúnmente no se le concede la suficiente importancia a la documentación necesaria para conocer y acreditar la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles ya que siempre se visualiza con un horizonte de corto plazo, es decir, se piensa que mientras el gobierno utilice un inmueble en la prestación de servicios, es muy difícil desposeerlo de dicho inmueble e impedirle la prestación del servicio. No se alcanza a ver que a largo plazo (pensando en 100 años, por ejemplo), un inmueble puede dejar de ser útil para el servicio que presta, y entonces el bien se puede destinar a otra dependencia o entidad, o quizás enajenar a una entidad paraestatal, a un gobierno estatal o a particulares; tampoco se prevé que, aun cuando el inmueble siga siendo útil para la prestación del servicio, también puede ser donado a un gobierno estatal, vendido o concesionado a empresas privadas. Cuando se toma una de esas decisiones, se descubre que la situación de los inmuebles es irregular y entonces se tiene que diferir la ejecución de la decisión o se tiene que heredar la irregularidad al adquirente, con el consecuente "descuento" en el precio, además de que en todo momento la seguridad jurídico-administrativa resulta débil ante terceros.
8. En el país existe un grave problema de irregularidad en la tenencia de la tierra. La cual afecta al Gobierno Federal cuando, por motivos de localización estratégica o para disminuir costos, se ven precisados a adquirir inmuebles que carecen de título de propiedad o que se encuentran sujetos a litigio judicial. Así, por ejemplo, no se puede alterar en forma caprichosa la localización o el trazo de las vías férreas, carreteras, puentes, trenes

urbanos, líneas de transmisión eléctricas o telegráficas, estaciones terrenas de telecomunicaciones, zonas para la construcción de obras de infraestructura hidráulica (presas y canales de irrigación), plantas para la generación de energía eléctrica, recintos portuarios, aeropuertos, etc.

9. A cada dependencia se le asigna un presupuesto que incluye partidas para la adquisición, expropiación y arrendamiento de inmuebles; para la ejecución de obras públicas y el pago de servicios inmobiliarios. El cumplimiento de la normatividad en materia inmobiliaria, depende de la voluntad de los responsables de la planeación y ejecución del gasto público en los rengiones señalados. Los mecanismos de fiscalización del ejercicio del gasto aún no conceden prioridad a la formalización de las operaciones inmobiliarias, para acreditar el ejercicio del gasto no se exige la exhibición de una escritura pública, bastando en ocasiones un contrato privado o un mero recibo de pago, hecho que como hemos comentado con el paso del tiempo y el cambio de funcionarios, se olvida la necesidad de obtener el título de propiedad.
10. En general, la realización de actos traslativos de dominio sobre inmuebles está sujeta a una gran diversidad de normas jurídicas y trámites en materia de: usos de suelo; licencias de construcción, fusión o división de predios; obligaciones fiscales; origen y acreditamiento de derechos de propiedad; búsqueda de antecedentes registrales locales del inmueble; demostración de atributos de las personas físicas, como nombre, nacionalidad, estado civil, edad y domicilio; comprobación de la constitución de las personas morales; el reconocimiento de representantes legales, etc.; Todo lo anterior dificulta el tráfico inmobiliario o, a la postre, impide el perfeccionamiento de operaciones inmobiliarias.
11. Además del pago del precio, se deben cubrir gastos notariales, honorarios por avalúos, impuestos, derechos registrales, honorarios para el levantamiento de planos, etc., mismos que, en ocasiones, no se hacen con la debida oportunidad las previsiones presupuestales para afrontar todos los gastos y éstos se van efectuando a lo largo de varios años, o sencillamente no se cuenta con los recursos presupuestales suficientes para afrontar todos los gastos. Cabe señalar que el terreno no es más que un ingrediente de la obra pública y ésta sólo es un componente del servicio público, y se deben contar con recursos para todo el proceso.
12. Existen obras públicas de evidente beneficio para la comunidad, como escuelas, centros de salud y carreteras, por ello en un principio, los habitantes aceptan la ejecución de obras públicas sobre sus terrenos, sin enajenarlos al Gobierno Federal o a sus entidades paraestatales, pero, con el paso del tiempo los descendientes reclaman el pago de los terrenos afectados al valor vigente en el momento del pago. Entre tanto, el Gobierno Federal ahorra un gasto, pero carece de título de propiedad, y si la persona afectada no reclama, el Gobierno Federal nunca adquiere la propiedad.

Es importante señalar que la conformación del patrimonio federal ha estado vinculada con la adopción de decisiones políticas fundamentales que han quedado consagradas en la Constitución Política de México, en las distintas ediciones de la Ley General de Bienes Nacionales y en una diversidad de leyes que rigen materias específicas, tales como: terrenos baldíos y nacionales; bosques; minas; monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; mar; aguas nacionales; nacionalización de bienes del clero; estatalización de las industrias ferrocarrilera, petrolera y eléctrica y de la actividad bancaria.

A lo largo del presente siglo se han expedido cinco leyes para establecer los principios genéricos del patrimonio federal, siendo la edición más reciente de la Ley General de Bienes Nacionales, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2004.

La nueva LGBN proviene de un anteproyecto que en 1995 se fijó en los siguientes propósitos: adaptar sus disposiciones a los distintos cambios que ha experimentado la Administración Pública Federal; establecer mecanismos más ágiles para la enajenación de inmuebles federales, y hacer más eficaces los controles sobre el patrimonio inmobiliario del Gobierno Federal. Esta dinámica legislativa evidencia el creciente interés que se ha venido brindando a la regulación jurídica del patrimonio inmobiliario federal.

El estudio de la legislación sobre la propiedad pública puede efectuarse con enfoques muy diversos y abordar varios aspectos, por ello el objeto del presente trabajo consiste en plantear los aspectos principales que un legislador debe tener en cuenta para establecer el régimen jurídico aplicable a los inmuebles y a los servidores públicos que pertenecen a diversas instituciones públicas y que se encargan de dichos bienes con el fin de lograr una adecuada administración inmobiliaria, preservar su integridad física y facilitar su defensa jurídica, cuando ésta sea necesaria.

**"La Administración Pública debe adecuarse  
para hacer frente a los retos que plantea la evolución  
dinámica de un estado moderno"**

**José Trinidad Lant Cárdenas.**

## CAPÍTULO I Marco Conceptual.

### 1.1 Derecho Administrativo

Es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades de la colectividad.

Siempre la administración pública, entendida como organización o conjunto de órganos con destino a la administración de los asuntos públicos del país, realizará actividad administrativa o función administrativa, pero no es la única, ya que otros géneros del Estado, el legislativo y el judicial, también realizan actividad administrativa. El derecho administrativo regula esta actividad, que no proviene de los órganos administrativos y comprende en consecuencia, la función reguladora del derecho administrativo, a toda la actividad administrativa.

En cuanto a la relación que existe entre el Derecho de la Administración y los particulares, el primero vitalmente se ocupa de la administración pública, pero también es derecho de los particulares ya que regula las relaciones entre ella y éstos. Todos los servicios públicos prestados por la administración o por particulares, comprometen a éstos y a los usuarios a seguir y respetar un régimen de legalidad previamente establecido. Ocurre igual, en las obras públicas contratadas, en permisos, concesiones, expropiación pública e incluso en la vida privada de los particulares, p.e., a los bienes inmuebles de su propiedad se les aplica leyes administrativas como las de desarrollo urbano, las de construcción, las de vialidad, las de servicio público (teléfono, electricidad, alumbrado público, vigilancia policiaca, limpieza pública), las fiscales (impuesto predial, derechos de agua potable), etc., cuyo cumplimiento inmediato está al cuidado de la administración.

#### **Derecho Administrativo como Norma y Ciencia.**

A toda rama del Derecho, se la tiene que ver con esta dualidad, como regla y como disciplina. En la primera acepción, el Derecho Administrativo es el conjunto de normas o leyes que regulan o rigen, en la segunda es, ciencia que estudia, investiga, formula principios, conceptos, teorías, acerca de la administración y la actividad administrativa. Gracias a la ciencia jurídica administrativa, la legislación en este campo avanza y se perfecciona, y la misma actividad administrativa se enriquece y se disciplina al bien común.

#### **Derecho Administrativo Mexicano**

Funda nuestro derecho administrativo, Gabino Fraga, con su tratado de Derecho Administrativo, cuya primera edición vio la luz en 1934 y alcanzó 22 ediciones al 29 de julio de 1982 fecha en el que el jurista y maestro de generaciones fallece. Inspirado en la Doctrina Francesa, principalmente, construye la Teoría General del Derecho Administrativo modela las instituciones administrativas y diseña la justicia administrativa. Expone doctrinas como conceptos y principios, pero sobre sale su meritisima cirugía de la legislación administrativa, del derecho constitucional y de los

fallos de la Suprema Corte de Justicia, pionera pero a la vez clásica, la obra, sirve para fijar rumbos a la administración y para apoyar el criterio de los jueces.

## 1.2 Certeza Jurídica.

La palabra "Certeza", se refiere al conocimiento seguro y claro de alguna cosa, es la firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar; y la voz "Jurídica", es aquella que atañe al derecho o se ajusta a él, luego entonces, por el término "Certeza Jurídica" podemos entender a aquella seguridad no errable que se da en el mundo del derecho, es decir, que jurídicamente estamos seguros de algo, y que por ende, al tener sujeción a un marco jurídico produce inevitablemente efectos contra terceros.

## 1.3 Acto Administrativo

El acto administrativo se encuentra arraigado en su naturaleza al acto jurídico, el cual es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminadas a producir consecuencias de derecho (que pueden consistir en la creación, modificación, transmisión o extinción de derechos subjetivos y obligaciones) y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico.

Podemos considerar que los actos jurídicos constituyen una especie o categoría dentro del conjunto de los hechos jurídicos, dado que estos últimos son todos aquellos acontecimientos que el orden normativo se toma en consideración para atribuirles efectos de derecho (es decir son los sucesos que en el mundo fáctico realizan las hipótesis contenidas en las normas jurídicas). Sin embargo, determinar a qué clase de hechos jurídicos les debe ser asignado el término 'acto jurídico' es una cuestión en la que no existe acuerdo en la doctrina, y a este respecto podemos mencionar la corriente de los civilistas franceses (Bonnetcase, Colin y Capitant, etc.) que divide a los hechos jurídicos en dos grupos, los cuales son:

- ❖ El de los hechos jurídicos en sentido estricto, en el que están comprendidos los fenómenos naturales o accidentales que siendo ajenos a la voluntad humana provocan consecuencias de derecho (p.e., el nacimiento, la muerte) y también los hechos realizados por el hombre, pero en los que los efectos jurídicos se producen independientemente y aun contra la voluntad del autor o autores. Estos últimos hechos pueden ser lícitos o ilícitos (p.e. respectivamente la gestión de negocios de los (artículos 1896-1909 del CC), y el delito de homicidio del (artículo. 302 del CP), y
- ❖ El de los actos jurídicos que está integrado sólo por los hechos que son efectuados voluntariamente por el hombre con la intención manifiesta de producir consecuencias jurídicas (p.e. el contrato de compraventa del artículo. 2248 del CC).

Esta concepción de la doctrina francesa queda perfectamente explicada por Bonnetcase de la manera siguiente: "La noción de hecho jurídico es susceptible de revestir un sentido general y una significación específica. En el primer sentido comprende la noción

del acto jurídico, donde el hecho jurídico es entonces un acontecimiento engendrado por la actividad humana o puramente material, que el Derecho toma en consideración para hacer derivar de él, a cargo o en provecho de una o varias personas un estado, es decir una situación jurídica general o permanente o, por el contrario un efecto de Derecho limitado.<sup>1</sup>

Pero la expresión hecho jurídico es con más frecuencia empleada en un sentido especial en oposición a la noción de acto jurídico. En tal caso se alude ya a un suceso puramente material como el nacimiento o la filiación así como a acciones más o menos voluntarias, generadoras de situaciones o de efectos jurídicos sobre la base de una regla de derecho; cuando el sujeto de tales acciones no ha podido tener o no ha tenido la intención de colocarse al realizarlas bajo el imperio de la ley. Si el hecho jurídico en sentido estricto no consiste en sucesos puramente materiales sino en acciones más o menos voluntarias, es llamado según los casos cuasi-contrato, delito o cuasi-delito en oposición al contrato, que representa el tipo más caracterizado del acto jurídico.

Pasemos ahora a la definición de éste. El acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir una situación jurídica general y permanente o, por el contrario un efecto de derecho limitado, que conduce a la formación, modificación o extinción de una relación de derecho' (Bonnetcase).

Esta postura de los civilistas franceses en cuanto a la noción de acto jurídico ha sido recogida por la doctrina y la legislación mexicana y es por lo tanto la que usamos en nuestra normatividad.

Por otra parte para que los actos jurídicos tengan plena eficacia y no puedan ser anulados, deben cumplir con ciertos requisitos de validez y (establecidos en forma negativa en el artículo 1975 del Código Civil Federal) que son:

- 1) La capacidad legal del autor o autores del acto. Se trata de la capacidad de ejercicio que no tienen las personas mencionadas en el artículo. 450 del Código Civil Federal.
- 2) Una voluntad exenta de vicios, éstos son el error, el dolo, y la violencia (artículo. 1812 del Código Civil Federal).
- 3) La licitud en el objeto, motivo o fin del acto. Ilícito es el hecho contrario a las leyes de orden público y a las buenas costumbres (artículo. 1830 del Código Civil Federal).
- 4) Cierta forma específica cuando la ley la requiera. La falta de estos requisitos produce la nulidad absoluta o relativa del acto. (artículos. 2225 y 2228 del Código Civil Federal)

<sup>1</sup> PC CD-ROM Diccionario Jurídico actualizado 2003-2005. Editorial Desarrollo Jurídico, p. H

Pero cuando dichos actos jurídicos eran emitidos por las autoridades gubernativas, estos adquirirían la calidad de actos de autoridad los cuales podemos definir como aquellos que ejecutan las autoridades actuando en forma individualizada, por medio de las facultades decisorias y el uso de la fuerza pública y que con base en disposiciones legales o de facto pretenden imponer obligaciones, modificar las existentes o limitar los derechos de los particulares.

Los actos de autoridad no son únicamente los que emiten las autoridades establecidas de conformidad con las leyes, sino que también deben considerarse como tales los que emanen de autoridades de hecho que se encuentren en posibilidad material de obrar como individuos que expidan actos públicos. De esta manera se podrá establecer con toda claridad que existen actos emanados de autoridades de facto, por más que tengan atribuciones que legalmente no les correspondan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido al respecto que:

"El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen" (Apéndice al SJF 1917-1975, octava parte, tesis 53, p. 98)

Una vez explicados los orígenes del acto administrativo, ahora procederemos a adentrarnos en el estudio del mismo, definiéndolo como el acto que realiza la autoridad administrativa en la que expresa su voluntad creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.

Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como: "una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, 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 situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción de interés general"; Agustín A. Gordillo dice 'Acto administrativo es el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar qué órgano la ejerce' Manuel María Díez expresa: 'Acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa'.<sup>2</sup>

El acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley lo cual significa que está sometido al principio de la legalidad, conforme al cual, la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice.

El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal vigente. Esta garantía exige que todo acto de molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito o sea una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales.

<sup>2</sup> Ibidem. p. A

Como todas las actividades del Estado se realizan en forma de función administrativa para la satisfacción del interés general y como esta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, a continuación detallo 6 criterios de definición que nos ayudarán a comprender mejor como se origina el actuar del Estado:

### 1) El de la naturaleza misma de los actos.

Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en:

- ❖ Actos materiales.- los que no producen ningún efecto de derecho.
- ❖ Actos jurídicos.- los que sí engendran consecuencias jurídicas.

Los actos materiales resultan importantes en cuanto a que impliquen alguna condición para la validez de un acto jurídico que integren el procedimiento de formación de otros actos administrativos, o que constituyan un medio de ejecución de los mismos.

### 2) El de las voluntades que intervienen en su formación.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades:

- ✓ El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter aun cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad tales como: opiniones, consultas, juicios técnicos, etc.
- ✓ Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías:
  - El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración, constituido por varios miembros.
  - El acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración.
  - El acto unión, es otra categoría de actos que se definen también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales, ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos. El ejemplo típico de este acto es el nombramiento de un empleado público.

### 3) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con los administrativos se clasifican en dos categorías:

- El acto obligatorio, reglado o vinculado.- Constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho (actos ministeriales).
- El acto discrecional.- Tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar o en que momento abstenerse, conociendo solo ella que contenido va dar a su actuación. Así, normalmente cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

#### 4) El del radio de aplicación del acto.

Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, estos se pueden clasificar según produzcan sus efectos solo en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella:

- ✓ Actos internos.- Comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material, aunque siempre conformes a las reglas de derecho que constituyen la vida interna de la administración. Estos actos comprenden medidas de orden y disciplinas para el funcionamiento de las unidades burocráticas. Solo tienen el carácter de actos internos, cuando ellos no estén establecidos como una garantía para los particulares, sino solamente estén prescritos en interés del buen orden administrativo.
- ✓ Actos externos.- Son aquellos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado, o sea, las de prestar los servicios que son a su cargo, las tendientes a su mantenimiento y conservación del orden público, las de ordenar y controlar la acción de los particulares y las de gestión directa.

#### 5) El de la finalidad

Por razón de su finalidad los actos administrativos pueden separarse en:

- Actos preliminares y de procedimiento.- Están constituidos por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar otros actos (las resoluciones y decisiones) que constituyen el principal fin de la actividad administrativa, por esta razón, pueden también llamarse actos instrumentales, entre estos actos, se encuentran todos aquellos que son necesarios para que la administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del poder público que pueden llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares (solicitud de libros, declaraciones, contabilidad, etc).
- Los actos de ejecución.- Están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que tienden a hacer cumplir forzosamente las

resoluciones y decisiones administrativas cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. (Ejemplo.-Facultad económico-coactiva para ser efectivo los impuestos fiscales).

#### 6) El de su contenido y efectos jurídicos.

Por razón de su contenido pueden clasificarse en:

A) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares (actos de admisión, la aprobación, la dispensa o condonación, las licencias, permisos o autorizaciones, las concesiones y privilegios de patentes).

- Los actos administrativos de admisión.-Son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio publico; tienen lugar cuando se trata de servicios que solo se prestan a un número limitado de personas, o ha personas que se encuentran en determinadas condiciones (ingreso a instituciones públicas de enseñanza o de asistencia).
- Los actos de aprobación.- Son los actos por virtud de los cuales, una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de una autoridad inferior pueda producir sus efectos (aprobación para la emisión de resoluciones) El acto de aprobación produce el efecto jurídico de dar eficacia a un acto válido anterior, es decir, el acto aprobado tiene desde el momento de su emisión, todos los caracteres que la ley exige para su validez, pero no puede producir efecto hasta que viene el acto de aprobación. Este acto se usa también en nuestro sistema para manifestar la conformidad de la administración con un acto de un particular que se condicionó por una actividad posterior de este, así, es frecuente encontrar la necesidad de obtener la aprobación de planos, proyectos y condiciones sanitarias, entre otras.
- La dispensa.- Es el acto administrativo por virtud del cual se exonera a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.
- La autorización, licencia o permiso.- Es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal a establecido para el ejercicio de un derecho de un particular, así pues, la autorización, licencia o permiso, constituyen actos que condicionan a un particular en el ejercicio de alguno de sus derechos.
- Finalmente entre los actos destinados directamente a ampliar la esfera de acción de los particulares, se encuentra la concesión administrativa, la cual consiste en un otorgamiento de facultades de explotación que el Estado concede a los particulares.

B) Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica (actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución forzada). Los actos destinados directamente a restringir la esfera jurídica de los particulares son órdenes administrativas que imponen

a los particulares una obligación de dar, hacer o de no hacer, llamándose según el caso, mandatos o prohibiciones.

- ↳ Por lo que hace a la expropiación por causa de utilidad pública.- Debemos decir que constituye un acto por medio el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal, es la indemnización que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.
- ↳ Las sanciones y la ejecución forzada.- Constituyen actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la referida autoridad, haciendo uso de la fuerza pública.

#### **Desde el punto de vista de los efectos jurídicos, existen:**

Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho (actos de registro, de certificación, autenticación, notificaciones y publicaciones). Para concluir la clasificación de los actos por razón de su contenido, debemos hacer referencia a una categoría especial de actos por virtud de los cuales la administración hace constar la exigencia de un hecho, de una situación o el cumplimiento de requisitos exigidos por leyes administrativas.

Entre estos actos hay unos que consisten en la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades de unas o de otros, como en el caso de los padrones, catastro, etc., por cuyo medio, la administración interviene para dar autenticidad, validez, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de la vida civil de los particulares, tales como: los actos de registro civil, de registro de la propiedad, de registro de comercio, etc.

### **1.4 Inmuebles Federales.**

Son bienes inmuebles aquellas cosas que por su naturaleza se imposibilita su traslado. El Código Civil Federal nos enlista de manera muy vasta lo que debemos entender por bienes inmuebles:

- El suelo y las construcciones adheridas a él.
- Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares.
- Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido.
- Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo.

- 14 Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente.
- 15 Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma.
- 16 Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca.
- 17 Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario.
- 18 Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca, o para extraerlos de ella.
- 19 Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto.
- 20 Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.
- 21 Los derechos reales sobre inmuebles.
- 22 Las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas.
- 23 Los bienes muebles que por su naturaleza se hayan considerado como inmuebles recobrarán su calidad de muebles, cuando el mismo dueño los separe del edificio; salvo el caso de que en el valor de éste se haya computado el de aquéllos, para constituir algún derecho real a favor de un tercero.

(Art's. 750 CCF).

No obstante lo anterior, he de aclarar que para efectos del presente trabajo consideraremos como bien inmueble al referido en el punto 1; asimismo refiero que la connotación de "Federal" se le atribuirá a aquellos inmuebles que han sido adquiridos por la Federación ya sea por vía de derecho público o por vía de derecho privado y que ahora forman parte del patrimonio inmobiliario federal.

## 1.5 Servidor Público

El concepto de servidor público consagrado en el título cuarto constitucional, encuentra sus más remotas raíces en los albores de nuestra lucha independentista pues su significado moderno parece partir del pensamiento de Morelos, puesto que el Congreso de Chilpancingo de 1812, donde por cierto se le intentó otorgar el título de Alteza al insurgente, mismo que no quiso aceptar, tomando con modestia el título de "Siervo de la Nación".

Posteriormente, por muchas décadas se les denominó a las personas subordinadas al Estado como "Funcionarios", que en forma simplista, se entiende como aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Así el Funcionario administrativo, es el que desarrolla funciones por la cuales la administración cumple su finalidad, toda vez que la Federación es una persona jurídica, que carece de existencia psicofísica.

Es importante señalar que el concepto de funcionario es variable en el tiempo y en los diferentes países ya que se le matiza con diversas denominaciones. "No hay, pues, una definición universal única de funcionario, su situación no es la misma en todas partes, la situación jurídica del funcionario está siempre ligada a un Estado determinado y no puede considerarse fuera de ese Estado, de su historia, de su legislación y de su jurisprudencia, ni de sus tribunales".<sup>3</sup>

En la tesis de Duguít, el Estado se forma por la oposición de gobernantes y gobernados, y engloba dentro de los primeros, o sea en los gobernantes, a los agentes propiamente dichos, y al respecto dice: "Los gobernantes detentan la fuerza, exteriorizadas según su propia voluntad individual, ni en el Estado, ni en la Nación hay voluntad. En cambio los agentes obran acomodándose en sus funciones, a los gobernantes y a la Ley. La jerarquía en que se hallan enquistados arranca de los gobernantes".<sup>4</sup>

Aclaro que por agente funcionario, se debe entender a aquel que participa normal y permanentemente en el funcionamiento del servicio público.

Es requisito esencial para el funcionario, el que forme parte de los cuadros permanentes de la Administración, es decir, que el empleo, función o servicio sea permanente, normal, ordinario, y no creado transitoriamente. De esa suerte se complementó el concepto diciendo que el funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público.

Al respecto presentamos 4 posturas que versan sobre las características que debe tener un funcionario para ser considerado como tal:

### 1) La doctrina francesa

Señala que además de la aceptación del nombramiento para un cargo determinado que confiera la administración, el funcionario deberá colaborar de una manera continua en la gestión de la cosa pública debiendo participar en el ejercicio del poder público, efectuando actos de autoridad conferidos por elección o por designación. Independientemente de que lo anterior es una fórmula ambigua y general, Duguít y Jéze han dicho que cualquiera que sea la naturaleza jurídica de los actos que realicen los funcionarios, ello no cambia su calidad, bastando únicamente participar en el servicio público conforme a un régimen jurídico especial.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. p. 325

<sup>4</sup> Ibidem. p. 326

<sup>5</sup> Ibidem. p. 327

Tanto la legislación como las tesis doctrinales y jurisprudenciales modernas de Francia han coincidido en señalar como elementos del funcionario:

- \* Permanencia en el empleo; excluyéndose a los que por cualquier forma sean ocupados por la administración transitoriamente, -
- \* Integración en un cuadro, esto es, en una categoría de empleos fijados por las leyes y reglamentos en forma jerarquizada, logrando su integración por la operación jurídica de la titularización, y
- \* Participación en un servicio público.

La propia doctrina distingue al funcionario de los agentes auxiliares. En un concepto resiente se ha definido al agente público como toda persona que colabora en un servicio público en la administración y a quien se aplica un estatuto público<sup>7</sup> y, al funcionario, como aquél que ha sido titularizado en un empleo permanente comprendido en los cuadros de la administración pública y que colabora en la gestión de tal servicio público en la administración directa. Se agrega como categoría especial al auxiliar, que es temporal en la gestión del servicio público, sin estar titularizado, llamándole de "segunda zona".

## 2) La corriente italiana

Considera que la calidad de funcionario se determina por la relación que guarda con el Estado, ya sea formando su voluntad o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

## 3) La doctrina Alemana

Esta corriente no tiene un concepto preciso de funcionario o de empleado, pues suponen, para el personal de la administración la existencia de un contrato, en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello, agregando las notas de abnegación y fidelidad.

## 4) Los tratadistas

Quienes distinguen el concepto de funcionario y empleado, diciendo: "...se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación extrema que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo, sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación

de la función pública. Se denomina agente público, funcionario o empleado a todo individuo ligado voluntariamente a una persona de derecho público, por el cual desempeña una función pública cualquiera, de naturaleza permanente y no accidental".<sup>6</sup>

El funcionario, es la persona que desempeña una actividad pública debiendo estar comprendido en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad. En cambio, el empleado solo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y, aún cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración.

En la legislación mexicana encontramos una aparente confusión terminológica que agudiza el problema de la determinación conceptual. Así pues, tenemos que la Constitución hace referencia a funcionarios y empleados, funcionarios federales, funcionarios públicos, altos funcionarios, empleados y servidores públicos, cargos de confianza, éste último que interpretado a contrario sensu da origen a cargos de base, sin distinción alguna, aunque como bien sabemos, el Art. 2 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LRASP) reconoce de manera genérica como servidores públicos federales a los mencionados en el párrafo primero el artículo 106 Constitucional el cual nos dice que se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

### 1.5.1 Funcionarios de Hecho

Existe un tipo de funcionarios que no aparecen en la "Tabla de Salarios", pero que sin embargo en la praxis sirven al Estado en el cumplimiento de sus funciones. El problema de los funcionarios de hecho está planteado desde el fragmento Barbarius Philippus, del Digesto de Ulpiano, en el que se señalaba que Barbarius, esclavo fugitivo, obtuvo la dignidad de Pretor, cuando no pudiendo ocupar cargo público por su calidad de esclavo obtiene su reconocimiento tácito y le da validez a su actuación pública.

Cuando se hace referencia al funcionario de hecho, se comprende dentro del campo del ejercicio irregular subjetivo de la función pública, en el que el agente no tiene el requisito fundamental exigido por la ley, es decir, existe irregularidad en la calidad del autor del acto.

En otros términos, se trata de examinar los problemas de quien desempeña un cargo público faltándole algún requisito fundamental para su designación o prolongado el tiempo de su ejercicio, de tal suerte que no se le puede considerar como funcionario de derecho pero, sin embargo, ejerce funciones públicas.

---

<sup>6</sup> Ibidem. p. 328

## 1.6 Responsable Inmobiliario

Dado el gran cúmulo de inmuebles que integran el patrimonio inmobiliario federal y las exigencias que estos reclaman, el Ejecutivo Federal se ve en la necesidad de designar a servidores públicos adscritos a cada dependencia o entidad de la Administración Federal, los cuales tienen como obligación vigilar y entregar cuentas a la federación de dichos inmuebles, encomendándoseles la administración inmobiliaria de los bienes que se encuentran destinados para uso y aprovechamiento de la dependencia a que correspondan.

Con el propósito de mantener en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, un servidor público que se responsabilice de los inmuebles federales utilizados en el ámbito de su competencia, se han creado tres figuras semejantes que logran su distinción en atención al ámbito de su competencia y sobre las cuales recae esta responsabilidad:

- Responsable inmobiliario.- Que es el que se encarga de la administración inmobiliaria de la dependencia y se responsabiliza de la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles bajo su uso y aprovechamiento, he de recordarle que es esta figura es la que más nos interesa en este momento.
- Administrador local y/o regional.- Que es el que se encarga de la administración inmobiliaria y se responsabiliza sobre la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles que se consideran como monumentos arqueológicos, (Secretaría de Educación Pública) bienes ejidales y lo comunales (Secretaría de la Reforma Agraria).
- Administrador único.- Que es el que se encarga de la administración inmobiliaria y se responsabiliza sobre la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles utilizados por dos o más dependencias de la Administración Pública Federal.

Las dependencias de la Administración Pública Federal, deberán coadyuvar con la SEFUPU, en la inspección y vigilancia de los inmuebles federales de su competencia, y para ello, los titulares de las dependencias que usen, aprovechen, exploten o tengan a su cuidado inmuebles federales, destinados o no a un servicio público o a fines de interés social o general o que de hecho utilicen para dichos fines, designarán a un servidor público, el cual deberá tener un rango mínimo de Director General, mismo que será nombrado "Responsable Inmobiliario" y que tendrá en el ámbito de la dependencia de que se trate las funciones siguientes:

- 1) Investigar y determinar la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles pertenecientes al Gobierno Federal y que estuvieren destinados a su servicio.
- 2) Tomar las medidas necesarias para compilar, organizar, vincular y operar los acervos documentales e informativos de la dependencia o entidad relativos a los inmuebles a su cargo, así como recibir e integrar en sus respectivos acervos la información y documentación que proporcione el INDAABIN.

- 3) Programar, ejecutar, evaluar y controlar la realización de las acciones encaminadas a la regularización jurídica y administrativa de los referidos inmuebles, el óptimo aprovechamiento de éstos y la recuperación de los ocupados ilegalmente.
- 4) Adoptar las medidas conducentes para la adecuada conservación, mantenimiento, vigilancia y aseguramiento contra los daños de los inmuebles mencionados.
- 5) Constituir enlace institucional entre las unidades administrativas de la dependencia de que se trate, así como con el INDAABIN, para los efectos de la administración de los inmuebles.

(Artículo 3 del reglamento de la CABIN)

De los 5 puntos señalados, los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, vigilarán que el responsable inmobiliario cumpla con ellos. Dicho Responsable Inmobiliario será el representante de la dependencia ante el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria.

Todos los responsables inmobiliarios serán registrados en el INDAABIN-SEFUPU en una base de datos, la cual para efectos de mantenerla actualizada, el INDAABIN ha implementado un documento denominado "Cédula de Identificación de Responsable Inmobiliario", el cual consiste en un formato que detalla el nombre de la dependencia que se representa, nombre del responsable, cargo, área de adscripción, dirección, teléfono, fax, clave de correo electrónico, clave de acceso a Internet y su firma.

Además de las enunciadas con antelación en el Reglamento de la CABIN; el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal en su artículo 67 señala otras 7 a saber:

- 1.- Realizar los levantamientos topográficos y arquitectónicos de los inmuebles que carezcan de ellos, así como los planos correspondientes; actualizar los planos existentes y en su caso, registrar sus respectivas modificaciones; y remitir éstos a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal del INDAABIN para su posterior revisión y aprobación.
- 2.- Realizar los deslindes y amojonamientos que requiera la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, con la intervención de un perito cuando ésta así lo indique, así como elaborar y remitir a la propia Dirección General las actas de los deslindes realizados, con el registro de las modificaciones que resulten de los mismos.
- 3.- Participar en la integración y actualización del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria a través de la conformación de los acervos documentales e informáticos relativos a los inmuebles federales, así como notificar a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal la realización de estudios, proyectos y obras en los inmuebles a que se refiere este artículo.

- 4.- Remitir a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal el comprobante de la declaración del valor catastral de los inmuebles federales, determinado y declarado conforme a las disposiciones jurídicas aplicables en el lugar en el que éstos se encuentren, o en su caso el valor estimado de los mismos.
- 5.- Notificar a la Dirección General del Patrimonio inmobiliario Federal las modificaciones en la clasificación y registro de los inmuebles federales que se efectúen en los catastros locales.
- 6.- Proporcionar a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal la información y los documentos requeridos dentro de los plazos señalados.
- 7.- Conservar la documentación a que se refiere este artículo y atender las observaciones y orientación técnica que realice y otorgue la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

El Art. 5 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal dispone que para efectos de la integración y actualización del Registro Público de la Propiedad Federal y del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, los responsables inmobiliarios designados por los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado inmuebles federales tendrán, funciones especiales dentro de sus respectivos ámbitos. Los responsables inmobiliarios y los administradores locales y regionales deberán aportar los documentos e informes que requiera la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, para el cumplimiento de las funciones registral y catastral, según se trate.

Recientemente la nueva LGSN, D.O.F. 20 de mayo, en su artículo 32 nos dice que el responsable inmobiliario será el servidor público encargado de la administración de los recursos materiales de las mismas, quien deberá contar, como ya dijimos, por lo menos, con nivel de Director General o su equivalente, y tendrá las funciones siguientes; las cuales no difieren mucho de las explicadas con anterioridad respecto al reglamento de la CABIN:

1. Investigar y determinar la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles, así como efectuar los levantamientos topográficos y elaborar los respectivos planos, para efectos del inventario, catastro y registro de dichos inmuebles.
2. Tomar las medidas necesarias para compilar, organizar, vincular y operar los acervos documentales e informativos de los inmuebles, así como recibir e integrar en sus respectivos acervos la información y documentación que le proporcione la SEFUPU.
3. Programar, ejecutar, evaluar y controlar la realización de acciones y gestiones con el fin de coadyuvar a la regularización jurídica y administrativa de los

inmuebles, a la formalización de operaciones, al óptimo aprovechamiento de dichos bienes y a la recuperación de los ocupados ilegalmente.

4. Adoptar las medidas conducentes para la adecuada conservación, mantenimiento, vigilancia y, en su caso, aseguramiento contra daños de los inmuebles.
5. Constituirse como coordinador de las unidades administrativas de las dependencias, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República o las entidades de que se trate, así como enlace institucional con la SEFUPU, para los efectos de la administración de los inmuebles.
6. Coadyuvar con la SEFUPU en la inspección y vigilancia de los inmuebles destinados, así como realizar estas acciones en el caso de los que son propiedad de las entidades.
7. Dar aviso en forma inmediata a la SEFUPU de cualquier hecho o acto jurídico que se realice con violación a esta Ley, respecto de los inmuebles destinados.
8. Comunicar a la SEFUPU los casos en que se utilicen inmuebles federales sin que medie acuerdo de destino.
9. Presentar denuncias de carácter penal por ocupaciones ilegales de los inmuebles federales, debiendo avisar a la SEFUPU de las gestiones realizadas.
10. Entregar, en su caso, a la SEFUPU los inmuebles federales o áreas no utilizadas dentro de los cuatro meses siguientes a su desocupación. En caso de omisión, será responsable por el daño patrimonial que causare.
11. Obtener y conservar el aviso del contratista y el acta de terminación de las obras públicas que se lleven a cabo en los inmuebles, y los planos respectivos, así como remitir a la SEFUPU original o copia certificada de estos documentos tratándose de inmuebles destinados.
12. Gestionar los recursos necesarios para el cabal cumplimiento de las responsabilidades a su cargo.

Finalmente, al igual que el anterior reglamento de la CABIN redonda también en que los órganos internos de control de las dependencias vigilarán que el responsable inmobiliario cumpla con estas funciones.

Cabe mencionar que a pesar de la importancia que tiene la figura del responsable inmobiliario no toda la Administración Pública Federal contaba con uno, es por ello que la nueva LGBN en su artículo décimo segundo transitorio prevé que las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y entidades que no cuenten con responsable inmobiliario, comunicarán a la SEFUPU, en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir del 20 de mayo 2004, para que proporcionen los datos del servidor público que fungirá con tal carácter.

La SEFUPU en coordinación con las demás dependencias administradoras de inmuebles y con la participación que, en su caso, corresponda al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), emitirá las normas y procedimientos para que los responsables inmobiliarios de las dependencias realicen el acopio y actualización de la información y documentación necesaria para conformar el inventario, el catastro y el centro de documentación e información del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal.

(Fcc. XIV del Art. 29 y 30 de la LGBN)

En este momento nos detendremos un poco para destacar que en la práctica, el cumplimiento de las responsabilidades anteriores se ha venido diluyendo, ya que no existe claramente expresa una sanción ejecutable al responsable inmobiliario, así como tampoco para la dependencia, porque se considera que las instituciones destinatarias son "entes abstractos", a los que el Gobierno Federal no puede sancionar.

Desafortunadamente el legislador no ha penetrado en este campo tan oscuro y por ende no concibe que esta situación ha dado lugar al aprovechamiento parcial de inmuebles, al abandono de los que se quedan sin uso y a su eventual apoderamiento por terceros, razón por la cual, nuevamente comentamos que el Ejecutivo Federal para evitar ese proceso, debe robustecer la figura del "responsable inmobiliario" en cada dependencia y entidad, con el objeto de asignar a una persona determinada todas las responsabilidades relacionadas con los inmuebles destinados, y exigirle el pago de daños y perjuicios que eventualmente su negligencia llegara a ocasionar.

## 1.7 Conceptos normativos

### 1.7.1 Constitución

Palabra que proviene del latín Constitutio-onis, que significa forma o sistema de Gobierno que tiene cada Estado; aunque también se le puede considerar como la ley fundamental de organización de un Estado.

También se ha dicho que la Constitución es el primer poder ordenador del Estado, ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos. Así entonces, desde épocas remotas sabemos que los pueblos griegos de la civilización del Mar Egeo proclamaron constituciones que los regían y los romanos tuvieron su "rem publicam constituere" del que se deriva el derecho público y privado del pueblo romano, del cual como sabemos, ilustró nuestro mundo jurídico mismo que se formó a semejanza del instaurado en el pueblo Romano.

Desde la primera mitad de nuestro siglo cuando afloran las grandes Constituciones comprendidas entre las dos guerras mundiales, dejaron de oponerse los términos Constitución e instituciones establecidas, ya que la primera era obtenida generalmente, por presión de las fuerzas progresivas sobre las conservadoras, pues presuponían un hondo cambio en las estructuras de la sociedad y del Estado, curiosamente, hoy en día

la Constitución es concebida a contrario sensu ya que se ha convertido en una institución garantizadora del orden establecido, de lo que debe conservarse para evitar el riesgo de las innovaciones y cambios.

Por su origen, las Constituciones pueden ser otorgadas cuando el pueblo soberano designa a sus representantes para la elaboración de la nueva Constitución, este representante recibe el mandato de dar forma positiva, de crear el derecho positivo, proveniente en mucho de los principios generales que el pueblo aporta a través de los usos y costumbres, es decir, a través de la conciencia jurídica; luego entonces, cuando se cumple con el mandato político, y cuando el proveedor constituyente fue designado por el pueblo y la Constitución es refrendada por aquél, cuando las instituciones constituidas son sustituidas por nuevas instituciones que serán regidas por la nueva Norma Suprema, entonces, quedan cumplidos los principios básicos del derecho constitucional procesal y con ellos la legitimidad de las nuevas autoridades.

La palabra Constitución precedida del vocablo Estado adscribía a aquél en el sistema democrático, aunque hoy en día ya no es así, ya que tanto los Estados totalitarios como los regímenes dictatoriales manejan Constituciones y en los cuales tiene cabida el siguiente concepto de Constitución que a mi juicio es muy genérico pero que sin embargo nos ofrece Carlos Schmitt al considerarla como "la situación actual de la unidad y ordenación políticas";<sup>7</sup> por lo tanto, considero que tiene mayor contenido y precisión, desde una perspectiva administrativa, el concepto de Aristóteles para quien la Constitución Política "es el principio según el cual están ordenadas las autoridades públicas especialmente la superior a todas: la soberana".<sup>8</sup>

Debemos considerar que este libro normativo (la Constitución) es muy amplio ya que contempla además los sistemas, regímenes y estructuras de la sociedad en acción; organiza la suprema institución política que hoy dice se denomina Estado; las Constituciones contemporáneas han ampliado ha detalle las denominadas garantías individuales (los veintiocho primeros Art's. de la CPEUM) y han añadido las denominadas garantías sociales (del 29 al 123 y sus relativos), sin perder de vista la parte orgánica y la dogmática. Sin duda alguna, el precepto básico de una Constitución es aquel que fija la titularidad de la soberanía.

Los preceptos de una Constitución deben ser estudiados a la luz de la realidad fáctica que refleje precisamente lo que es el Estado, la cual aunque cabe destacar que resulta de la decisiva acción del pueblo soberano, esta es sujeta a cambios evolutivos. El estudio formal constitucional, nos conduce al alejamiento entre el deber ser y el ser político, de lo cual ni aun Kelsen pudo desvincularse del enfoque sociológico de las instituciones proclamadas en la ley fundamental del Estado, cuando nos dice: "La Constitución en sentido formal es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas".<sup>9</sup> En este pasaje Kelsen no se está refiriendo tan solo a la diferencia entre el concepto formal y material

<sup>7</sup> PC CD-ROM. Diccionario Jurídico actualizado 2003-2005. op. cit. p. C

<sup>8</sup> Considero que la idea de Aristóteles es más amplia y por ende a mi leal saber y entender prepondero esta frase por contener un sentido orgánico.

<sup>9</sup> PC CD-ROM. Diccionario Jurídico actualizado 2003-200. op. cit. p. C

de la Constitución, sino que lo interpretamos respecto a la distinción que hace entre la realidad constitucional como aplicación de dicha ley y las meras declaraciones de textos, que por no ser aplicadas implican letra muerta. El enfoque básico de los artículos referidos a la organización del Estado es la división de poderes (sistema competencial), ya que es el principio fundamental de la organización política y jurídica que junto con las amplias y nuevas garantías sociales conforman las Constituciones actuales.

Sobre el vocablo Constitución existen varias opiniones de las cuales enunciamos las siguientes:

Según Hauriou "La Constitución es el conjunto de actos o de ideas que los individuos encuentran ante ellos y que se imponen; es el conjunto de ideas que regulan la manera o forma de ser del Estado."<sup>10</sup>

Según Aristóteles "La Constitución es el ser del Estado." Para este autor la Constitución Política es la organización, el orden establecido entre los habitantes de la ciudad (La política Libro III C.1)<sup>11</sup>

Sieyes considera que "La Constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su dependencia recíproca."<sup>12</sup>

Por su parte, sabemos que Isócrates opina que el régimen constitucional es la raíz primera de las instituciones políticas, por cuanto la organización de la sociedad política es de siempre "el alma de la polis".<sup>13</sup>

El autor Bryce, el cual no solamente es conocido por su celebre clasificación de las Constituciones en rígidas y flexibles, considera que la Constitución es "El complejo de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad esta organizada, gobernada y definida",<sup>14</sup> opinión que a nuestro leal saber y entender es la más clara y precisa de las analizadas.

Debe considerarse a la Constitución como la ley Fundamental y Suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad, como a los derechos del hombre y del pueblo. Finalmente, Duguit opina que "la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden de solidaridad social."<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Ibidem. p. C

<sup>11</sup> Ibidem. p. C

<sup>12</sup> Ibidem. p. C

<sup>13</sup> Cabe señalar que Isócrates concibe como esencia de la ciudad a la constitución, concepción que nos parece acertada ya que toda la organización de un estado depende de ella.

<sup>14</sup> Es importante dar lectura lenta a esta idea, ya que tal y como lo señalamos en el cuerpo de la presente tesis, esta concepción es la más robustecida teóricamente.

<sup>15</sup> No olvidemos que nuestra carta magna se vería limitada y forzada si su sistema de control solo lo basará en instituciones públicas, es por ello que Duguit recalca que ella impone tanto deberes como obligaciones a todos los conacionales. independientemente de su condición frente al Estado.

## 1.7.2 Ley

La voz Ley proviene del latín *Lex* o *legis*, lo cual significa "regla o norma" constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera, de las cualidades y condiciones de las mismas, se trata de un precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados, misma que siempre será emitida por el congreso de la Unión.

Por ley, se entiende todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida.

Es característica de la ley normativa la posibilidad de su incumplimiento, es decir, la contingencia de la relación que expresa y la realidad; presupone, por ende, la libertad de quien debe cumplirla y en consecuencia, es reguladora exclusivamente de la conducta humana. Las leyes normativas tienen como finalidad provocar el comportamiento que establecen como debido y no el de expresar relaciones con fines prácticos-explicativos ni de correcto razonar. Son leyes normativas las morales y las jurídicas, siendo estas últimas las que revisten, mayor interés para los fines del presente trabajo y pueden conceptuarse como normas jurídicas generales y abstractas.

Kelsen ha distinguido entre ley natural y ley jurídica, indicando que la primera esta basada en el principio de causalidad, y la segunda en el principio de imputación, donde el principio de causalidad sigue la relación causa-efecto mientras que el principio de imputación establece que "bajo determinadas condiciones —esto es, condiciones determinadas por el orden jurídico— debe producirse determinado acto de coacción, a saber: el determinado por el orden jurídico". Kelsen resume así el enunciado causal diciendo: "si se procede al hecho A aparece el hecho B" y así el enunciado normativo contempla que: "si A debe ser B, aunque quizás no aparezca B".<sup>16</sup>

En nuestros días, la doctrina ha utilizado dos acepciones del concepto de ley jurídica: a) ley en sentido formal, que atiende al órgano y al procedimiento seguido para su creación y b) ley en sentido material, que se refiere a las características propias de la ley sin importar el órgano que la hubiere elaborado ni el procedimiento seguido para su creación.

Según lo anterior, sólo es ley en sentido formal aquella que independientemente de su contenido fue creada por el órgano legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de legislación; mientras que la ley en sentido material es la norma jurídica general y abstracta, sin importar el órgano que la expide ni su modo de creación.

Todas las leyes poseen 2 características a saber:

- a) Generalidad.- Este dato de la ley se refiere a que en el supuesto jurídico de la norma legal no se determina individualmente al sujeto a quien se le imputarán las consecuencias jurídicas que esa norma establece ya que dichas consecuencias se deberán aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos, es decir, cualquiera que se encuadre en lo previsto por la norma, aunque excepcionalmente la ley puede regular la conducta de una sola persona sin

<sup>16</sup> PC CD-ROM. Diccionario Jurídico actualizado 2003-2005. op. cit. p. L

perder la generalidad siempre que atribuya efectos a dicha persona por hacer actualizado el supuesto normativo, la cual será considerada por su situación jurídica y no por su identidad individual; como ejemplo de este tipo de normas excepcionales lo tenemos cuando la Constitución, fija las atribuciones del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) **Abstracción.**- Si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir, la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo, sin excluir individualmente a ninguno y la disposición que contiene no pierde su vigencia por haberse aplicado a uno o más casos previstos, sino que sobrevive hasta que es derogada mediante un procedimiento igual al de su creación o por una norma jerárquica superior (Art. 71 inciso f) de nuestra Constitución).

### 1.7.3 Norma Administrativa

Se trata de una regla que se debe seguir y a la cual se deben ajustar las conductas, tareas, actividades, etc., de los individuos en el ámbito administrativo. Se trata de un ordenamiento imperativo de acción que persigue un fin determinado con la característica de ser rígido en su aplicación.

La norma administrativa se considera "regla", porque es una disposición o criterio que establece la autoridad para regular acciones de los distintos agentes económicos; la cual se traduce en un enunciado técnico que a través de parámetros cuantitativos y/o cualitativos sirve de guía a la acción administrativa; generalmente la norma conlleva una estructura de sanciones para quienes no la observen.

Luego entonces, al referirnos a "norma administrativa", podemos decir que se trata de una regla de conducta obligatoria en su cumplimiento, emitida por quien legalmente tiene facultades para ello y que como fin principal rige y determina el comportamiento de los servidores públicos y de los particulares frente a la Administración Pública.

### 1.7.4 Reglamento

(De reglar y éste a su vez, del latín *regulare*). Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, que nace con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. El reglamento es producto de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 Fcc I, de nuestra Constitución en la cual se encomienda al presidente de la República la facultad para proveer, en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley.

Todo reglamento es una norma que complementa y amplía el contenido de una ley, por lo que jerárquicamente aquel está subordinado a esta y por ello corre la misma suerte; de tal manera que si una ley es reformada, derogada o abrogada, el reglamento se verá afectado con las mismas consecuencias, a pesar de que no se hubiere reformado, derogado o abrogado expresamente por otro reglamento, ya que este no goza de la autoridad formal de una ley y al respecto el Art. 172 inciso f), de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, obliga a que toda modificación será expresa, satisfaciendo el mismo procedimiento que se haya observado para su creación.

La facultad reglamentaria es en consecuencia, una función materialmente legislativa, aunque formalmente es administrativa, no obstante se trata de una facultad propia del Ejecutivo y no derivada del Legislativo; por ende, las diferencias existentes entre la Ley y el reglamento consisten en su procedimiento de creación y en su jerarquía, toda vez que los reglamentos son exclusivamente promulgados por los titulares del poder Ejecutivo y son de menor jerarquía que las leyes, a las cuales no deben contravenir ni desbordar. Los reglamentos, son actos facultados al poder Ejecutivo por razones lógicas, ya que la atribución genérica de crear las leyes conlleva el reconocimiento de permitirle como ejecutorias; lo anterior en virtud de que leyes por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por lo que su grado de generalidad y abstracción debe ser amplio y omnicompreensivo; y para ello los reglamentos, en coadyuvancia con las leyes tienden a detallar los supuestos previstos en ellas para que la individualización y aplicación del orden jurídico sea claro y efectivo.

### 1.7.5 Acuerdo

Semánticamente, es coincidir dos o más personas en el tratamiento o la interpretación que ha de darse a un asunto, es decir, cuando se crea armonía respecto a una cuestión, aunque también puede considerarse como una resolución tomada en común por varios individuos, decisión premeditada de una sola persona, pacto, convenio, tratado, deliberación o resolución de un determinado planteamiento.

En el ámbito de derecho administrativo se llega a entender de diversas maneras atendiendo a la forma de su creación, tales como:

- a) La decisión de un servidor público.
- b) El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios.
- c) La resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su subordinado.
- d) El instrumento para la creación de organismos administrativos, su modificación, extinción, venta o transferencia.

A manera de conceptualizarlo, decimos que es la orden dictada por el superior al inferior jerárquico conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente, aunque también se toma como una reunión de una autoridad gubernativa con uno o algunos de sus inmediatos colaboradores o subalternos para tomar conjuntamente una decisión sobre asuntos determinados.

### 1.7.6 Decreto

Del verbo latino *decernere*, *decrevi*, *decretum*, acuerdo o resolución. Según el Diccionario de la Real Academia Española debe entenderse por Decreto a la: resolución, decisión o determinación del jefe del Estado, de su gobierno o de un tribunal

o juez sobre cualquier materia o negocio. Aplicase hoy más especialmente a las de carácter político o gubernativo.

Así tenemos que Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.

Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos versan sobre la iniciativa y formación de las leyes o decretos. El artículo 70 establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto, las cuales se comunicarán al Ejecutivo firmadas por los presidentes de ambas cámaras (Diputados y Senadores), y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (Texto de la ley o decreto)".<sup>17</sup>

La doctrina distingue entre la ley que considera como una disposición de carácter general, y el decreto que conceptúa como un acto particular, pero el derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes, por ejemplo: los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos, a los que se crean situaciones jurídicas concretas.

También podemos decir que el decreto es una orden emitida por una autoridad dirigida a un gobernado, es decir, es una resolución de un órgano público para un caso concreto, y se considera como una norma jurídica de un rango inferior a la ley.

Se concibe que en nuestro sistema jurídico debe circunscribirse el vocablo para designar las decisiones gubernamentales emitidas para casos particulares, las cuales por su importancia deben ser publicadas, así podemos decir que existen 3 tipos de decretos: administrativo, legislativo y judicial, siendo de nuestro interés solo el primero y del cual ampliamos diciendo que es en un acto administrativo que ha de ajustarse, de fondo y forma a lo dispuesto por la Ley para los actos de derecho público, asimismo, se dice que los decretos del Ejecutivo, son actos administrativos que por su trascendencia y disposición de la ley, deben ser refrendados y publicados en el Diario Oficial de la Federación, tal es el caso de una expropiación, la afectación o desincorporación de un bien del patrimonio nacional (de dominio público), la orden de crear un ente paraestatal, etc.

### 1.7.7 Código

Vocablo que proviene del latín "codicus", de "codiculus", codicilo, que significa "cuerpo de leyes", las cuales se encuentran dispuestas según un plan metódico y sistemático entendiéndose como un conjunto de reglas o preceptos sobre cualquier materia.

<sup>17</sup> PC CD-ROM. Diccionario Jurídico actualizado 2003-2005. op. cit. p. C

Se trata de una ordenación sistemática de preceptos relativos a una determinada rama del derecho que la comprende ampliamente, elaborada por el Poder Legislativo y dictado para su general observancia.

### 1.7.3 Circular

Son comunicaciones internas de la administración pública expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales.

Las circulares son obligatorias para las autoridades administrativas que las expiden, sin embargo, por lo que se refiere a los gobernados, tendrán carácter obligatorio siempre que se sometan voluntariamente a ellas sin que se objete su validez, o cuando se encuentren ajustadas a la ley e interpreten correctamente un precepto legal sin lesionar los derechos de los particulares.

Las circulares por tanto no pueden ser tenidas como ley, ni modificar a ésta, por lo que la autoridad administrativa debe hacer un uso justo de ellas dentro del ámbito interno de la administración pública, evitando de esta manera incurrir en contradicciones con los textos legislativos o en violaciones constitucionales.

La circular es el documento de orden interno por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información e interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados, dichos documentos disponen la conducta a seguir respecto a ciertos actos o servicios, es el partir de un centro: órdenes, instrucciones, etc., que de forma verbal o escrita, son dirigidas en iguales términos a varias personas.

Esta figura también recibe la denominación de "instrucciones de servicio" y esta considerada como típico acto administrativo interno; aunque indebidamente, la Administración Pública le ha dado el carácter de auténticas decisiones ejecutorias que afectan derechos y obligaciones de los gobernados, lo cual resulta ilegal y al respecto Guido Zanobini nos dice " bajo el nombre de circulares o instrucciones, se aprueban a veces verdaderos reglamentos, lo cual es absoluta y radicalmente ilegal",<sup>18</sup> es decir, cabe la posibilidad de que afecte la vida exterior de los gobernados, como por ejemplo, el cambio de horario de servicio, o la adopción de formatos para ciertos trámites, es por ello que resulta necesario delimitar el ámbito de aplicación de las circulares y de los reglamentos.

Luego entonces al hablar de circulares entendemos que:

- ✓ Es un acto administrativo unilateral.
- ✓ Tiene carácter interno.
- ✓ Pueden trascender a la vida de los gobernados, sin causarles perjuicios. Es este caso han de ser publicadas.
- ✓ Deben sujetarse a la ley y a sus reglamentos.
- ✓ No deben crear normas legales o reglamentarias.

<sup>18</sup> Rafael I. Martínez. Derecho Administrativo. Editorial Oxford. p. 318

- ✓ "Su fundamento no es la potestad parlamentaria sino la potestad jerárquica" (José Luis Villar Palasí).

### 1.7.9 Manual

Al referirnos a este tipo de documentos entendemos que se trata de "un escrito fácil de entender", que siempre es de aplicación interna y que de manera metódica resuelve sobre el proceder material de un asunto concreto, pudiendo entenderse desde otra perspectiva como un libro en que se compendia lo más sustancial de una materia.

La utilización de los manuales viene a facilitar la unificación en la aplicación de un sin número de procedimientos que la Administración Pública Federal tiene implementados y que de forma sistemática deben seguirse al pie de la letra, para lograr un resultado exacto y conocido que sea provechoso para el Estado.

### 1.7.10 Acta de Entrega-Recepción

Proviene del latín "Acta de actum", acto, lo cual se refiere a una relación escrita de lo sucedido, tratado o acordado en una junta, misma que constituye una certificación, testimonio, asiento o constancia oficial de un hecho que con frecuencia lleva un complemento con detalle.

Este instrumento jurídico es de gran importancia en la Administración Pública Federal porque dentro de varios usos que se le da, se acepta satisfactoriamente cuando se constituye como una herramienta trascendente en los procesos de transferencias de inmuebles de propiedad federal que se suscitan entre las dependencias del poder Ejecutivo Federal.

Dichas actas cuando contengan actos de la administración inmobiliaria deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal.

(Fcc. XXIII del Art. 42 LGBN)

## 1.8 Estructura de la Administración Pública Federal Centralizada

### 1.8.1 Administración Pública Federal Centralizada

Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa, de esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeña ese órgano o conjunto de órganos, con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

Acosta Romero afirma que "la administración pública es la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, el cual tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada"<sup>19</sup> y para ello cuenta con:

- ✦ Elementos personales
- ✦ Elementos patrimoniales
- ✦ Estructura jurídica
- ✦ Procedimientos Técnicos.

Se denomina Administración Pública Federal al conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la función administrativa y que para su ejercicio se divide en administración pública centralizada y paraestatal, ambas establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo la primera objeto del presente estudio.

No olvidemos que la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, ya que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, en opinión de Colmeiro, "acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre".<sup>20</sup>

Para hacer frente a sus actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y es ahí donde vemos que surgen nuevas Secretarías, o bien, nuevas estructuras administrativas, como las ahora conocidas: "descentralización administrativa", "la desconcentración administrativa", "las empresas públicas" y los "fideicomisos públicos"; sector al que autores como James W. Landis, han denominado como un nuevo poder administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado, que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

Existen dos puntos de vista que se deben tomar en cuenta para entender a la Administración Pública:

- ✦ El Orgánico.- Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas de participación estatal, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.
- ✦ El Dinámico o Funcional.- Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública Federal se entiende como la realización de la actividad que corresponde

<sup>19</sup> Miguel Acosta Romero. *Compendio de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. p. 79

<sup>20</sup> *Ibidem*. p. 78. Colmeiro fue un brillante y distinguido profesor de Derecho Administrativo. Nació en Galicia en 1818.

a los órganos que forman ese sector. En este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este acto, los fines del Estado, son múltiples y complejos, para cuya consecución se necesita también una diversa gama de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

El Estado Federal se encuentra dividido en 3 poderes los cuales a su vez se subdividen en Instituciones encargadas de realizar las funciones encomendadas a la Administración Pública Federal y que a continuación refiero:

La Administración Pública Federal en cuanto a su funcionamiento se divide en 2 grupos:



- 1 { Activa.- Es la que funciona normalmente dependiendo del Poder Ejecutivo y conforme a la competencia que le señala el orden jurídico.
- 1 { Contenciosa.- Supone la existencia de tribunales administrativos que dirimen controversias entre el Estado y los particulares por actos de aquél, que lesionan los intereses de éstos.
- 2 { Directa.- Es la que se ejerce por los órganos centralizados (Secretarías de Estado) dependientes del Poder Ejecutivo.
- 2 { Indirecta.- También llamada paraestatal, es la que realiza a través de organismos descentralizados (entidades paraestatales) y empresas de participación estatal u otras instituciones.
- 3 { Federal.- Para toda la República Mexicana.
- 3 { Estatal.- Para cada Estado.
- 3 { Municipal.- Para cada municipio.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada, la cual para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, tendrá las siguientes dependencias:

- 1) Secretaría de Gobernación
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional
- 4) Secretaría de Marina
- 5) Secretaría de Seguridad Pública
- 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- 7) Secretaría de Desarrollo Social
- 8) Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- 9) Secretaría de Energía
- 10) Secretaría de Economía
- 11) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- 13) Secretaría de la Función Pública
- 14) Secretaría de Educación Pública
- 15) Secretaría de Salud
- 16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 17) Secretaría de la Reforma Agraria
- 18) Secretaría de Turismo
- 19) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

(Art's. 1, 2 y 26 LOAPF)

Al Poder Ejecutivo Federal le corresponde aplicar las leyes federales en la diversidad de materias que son de jurisdicción federal, por este motivo, el Ejecutivo es el Poder que ha experimentado mayor crecimiento.

Como ya dijimos, recordemos que para cumplir con las diversas funciones que corresponden al Poder Ejecutivo, este ha estructurado una gigantesca Administración Pública Federal compuesta de dependencias y entidades públicas federales.

La actividad de las Secretarías de Estado se encuentran reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual en su artículo 50 señala que las dependencias deben evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas, realizando las modificaciones que resulten procedentes e informando de ello a la SEFUPU.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán formalizar sus adquisiciones inmobiliarias a favor de la Federación, pudiendo solo figurar como destinatarias en los protocolos respectivos.

### **1.8.2 Órganos Administrativos Desconcentrados**

La desconcentración administrativa es un proceso jurídico administrativo que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas, excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente; y por la otra, transferir los recursos presupuestarios y apoyos administrativos para el desempeño de tales encargos.

Los Órganos Administrativos Desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio toda vez que dependen de la dependencia que ejerce sus facultades como sector central.

Administrativamente dichos Órganos también dependen de la Secretaría correspondiente ya que a ella deben rendir informes de sus labores, indistintamente.

No omito señalar que en virtud de que los Órganos Administrativos Desconcentrados carecen de capacidad jurídica para adquirir bienes inmuebles, cuando lo hagan, deberán hacerlo a favor de la Federación y sólo podrán figurar como terceros en los actos relativos a la formalización de la transferencia de dominio, logrando a lo mucho aparecer como usuarios del bien por adquirir.

La Institución de los Órganos Administrativos Desconcentrados es propia de las dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales estarán jerárquicamente subordinadas y podrán subsistir excepcionalmente aún cuando se extinga la dependencia que estuviera al frente, con el propósito de que sea adscrita a otra de facultades similares.

Además, los Órganos Administrativos Desconcentrados pueden instaurar normas de carácter interno para preservar cierta autonomía.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pueden utilizar uno o varios Órganos Administrativos Desconcentrados en atención al cúmulo de funciones que tengan asignado.

## **CAPITULO II**

### **Órganos Fiscalizadores de la Administración Inmobiliaria Federal.**

La expresión "Fiscalizar" significa criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro por medio de una persona que averigua o delata operaciones ajenas. Así entonces, debemos entender por Fiscalización al conjunto de acciones de la autoridad administrativa tendientes a detectar el incumplimiento de obligaciones por parte de los servidores públicos.

#### **2.1 Secretaría de la Función Pública**

Es una Dependencia del Ejecutivo Federal con atribuciones para controlar, vigilar y dar seguimiento al sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo los que estén fuera de su competencia, administrar los inmuebles de propiedad federal, regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino y afectación de los inmuebles federales, expedir normas técnicas, autorizar y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar edificios públicos, llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario correspondiente.

Tiene como misión abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de las instituciones encargadas de los servicios públicos para que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal.

Esta dependencia impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa y cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones, la SEFUPU estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, para lo cual requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la SEFUPU, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo

cual las dependencias deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

(Artículo 17,15 y 20 LFRASP)

Para el despacho de los asuntos que le competen en materia inmobiliaria, la SEFUPU contará con las siguientes 3 unidades administrativas:

1) **Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal**, la cual deberá:

- Proponer a la superioridad las normas, criterios y políticas de administración de los bienes inmuebles federales, que con fundamento en lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales deban regir la celebración de convenios, contratos, el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones.
- Proponer a la superioridad las normas y procedimientos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formulen e integren sus inventarios de bienes inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, así como para realizar y actualizar el catastro y los avalúos de los bienes inmuebles de propiedad federal.
- Proponer a la superioridad la interpretación, que para efectos administrativos corresponda, de las leyes y disposiciones administrativas que regulan estas materias; asesorar, capacitar y dar orientación a las demás áreas de la SEFUPU y a las dependencias de la Administración Pública Federal, así como recibir y procesar la información que dichas dependencias y entidades deben remitir a la SEFUPU en términos de la Ley General de Bienes Nacionales.
- Proponer a la superioridad las políticas sobre el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales de su competencia.
- Conocer y proponer a la superioridad la resolución sobre las incorporaciones al dominio público, destino, recuperación administrativa y declaratorias de inmuebles federales, así como las solicitudes de desincorporación del dominio público y de reversión de dichos inmuebles; y tramitar ante la Unidad de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos, acuerdos y resoluciones correspondientes;
- Proponer la designación de los notarios públicos que fungirán como notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal; autorizar y revisar sus protocolos oficiales y habilitarlos para que conozcan de asuntos inmobiliarios del orden Federal.
- Imponer las sanciones que correspondan a los notarios públicos del Patrimonio Inmobiliario Federal.

2) Contraloría Interna (Punto que será abordado en el numeral 2.3 de la presente tesis).

3) Órgano Administrativo Desconcentrado, Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (Órgano que al concluir el presente tema tocaremos de forma muy específica).

(Art. 2 y 12.- del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo).

Dentro del ámbito de su competencia, la SEFUPU tendrá las siguientes facultades:

- 1) Poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles federales.
- 2) Dictar las reglas a que deberá sujetarse la vigilancia y aprovechamiento de los inmuebles federales.
- 3) Controlar y verificar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.
- 4) Expedir la declaratoria por la que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación.
- 5) Otorgar concesiones y, en su caso, permisos o autorizaciones para el uso y aprovechamiento de inmuebles federales.
- 6) Instaurar los procedimientos administrativos encaminados a obtener, retener o recuperar la posesión de los inmuebles federales, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso y destino. Con esta finalidad, también podrán declarar la revocación y caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.
- 7) Promover el óptimo aprovechamiento y preservación del patrimonio inmobiliario federal.
- 8) Solicitar a la Procuraduría General de la República que intervenga en las diligencias judiciales que deban seguirse respecto de los inmuebles federales.
- 9) Presentar y ratificar denuncias y querrelas en el orden penal relativas a los inmuebles federales, así como respecto de estas últimas otorgar el perdón del ofendido en los casos en que sea procedente.
- 10) Prestar asesoría a las dependencias que lo soliciten, en materia inmobiliaria.
- 11) Suscribir bases de colaboración y convenios con las demás dependencias y con las entidades; convenios de colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y con los órganos de carácter federal con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; acuerdos de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, y convenios de concertación con personas físicas o morales de los sectores privado y social, a fin de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo.
- 12) Cuando a juicio de la SEFUPU exista motivo fundado que lo amerite, podrán abstenerse de seguir los procedimientos administrativos (referidos en el punto 6), y solicitar al Ministerio Público de la Federación que someta el asunto al conocimiento de los tribunales federales siendo viable que dentro del procedimiento podrá solicitar la ocupación administrativa de los bienes.
- 13) Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal.

- 14) Ejercer en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal los actos de adquisición, enajenación o afectación de los inmuebles federales, incluida la opción a compra siempre que tales actos no estén expresamente atribuidos a otra dependencia por la propia Ley, así como suscribir los acuerdos de coordinación que al efecto se requieran.
- 15) Realizar las acciones necesarias a efecto de obtener la resolución judicial o la declaratoria administrativa correspondiente, respecto de los inmuebles nacionalizados.
- 16) Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado está sujeto al régimen de dominio público de la Federación.
- 17) Emitir el acuerdo administrativo de destino de inmuebles federales, con excepción de las playas marítimas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.
- 18) Emitir el acuerdo administrativo por el que se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación y se autorice la enajenación de inmuebles federales, con excepción de los terrenos nacionales y demasías, así como los terrenos ganados al mar.
- 19) Emitir el acuerdo administrativo por el que se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados, para su enajenación.
- 20) Nombrar a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal que tendrán a su cargo la formalización de los actos jurídicos cuando así se requiera y, en su caso, revocar dicho nombramiento.
- 21) Autorizar los protocolos especiales en los que se consignarán los actos jurídicos relativos al patrimonio inmobiliario federal.
- 22) Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal.
- 23) Expedir las normas y procedimientos para la integración y actualización del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal.
- 24) Registrar a los peritos que en materia de bienes nacionales se requieran, en el Padrón Nacional de Peritos; designar de entre ellos a los que deberán realizar los trabajos técnicos específicos y, en su caso, suspender y revocar su registro.
- 25) Emitir la declaratoria por la que la Federación adquiera el dominio de los bienes afectos a las concesiones, permisos o autorizaciones que así lo establezcan.
- 26) Llevar el registro de los responsables inmobiliarios de las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República.
- 27) Vigilar el uso y aprovechamiento de los inmuebles donados por la Federación y, en caso procedente, ejercer el derecho de reversión sobre los bienes donados.
- 28) Examinar con auditorías la información de documentación jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen las dependencias.
- 29) Emitir los criterios para determinar los valores aplicables a cada tipo de operación.
- 30) Planear y ejecutar las obras de construcción, reconstrucción, rehabilitación, conservación y demolición de los inmuebles federales compartidos por varias instituciones públicas y utilizados como oficinas administrativas, y las demás que realice en dichos bienes el Gobierno Federal por sí o en cooperación con otros países, con los gobiernos de los Estados, los Municipios y del Distrito Federal, así como con entidades o con los particulares.

La SEFUPU estará facultada para fusionar o subdividir los inmuebles federales, mediante acuerdo administrativo, con la autorización que corresponda a las autoridades locales competentes, las que procederán a efectuar las anotaciones respectivas en sus registros.

Por último he de señalar que la SEFUPU a través del INDAABIN integrará 4 unidades administrativas que se encargaran de solicitar, recibir, compilar, concentrar, la información y documentación relativas al patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, las cuales son:

- El Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, que estará constituido por una base de datos relativos a los inmuebles, especificando aquéllos utilizados para fines religiosos.
- El Catastro del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, que estará constituido por los medios gráficos para la plena identificación física de los inmuebles, incluyendo planos, fotografías, videgrabaciones y cualquier otro que permita su identificación.
- El Registro Público de la Propiedad Federal, que estará constituido por el conjunto de libros, folios reales u otros medios de captura, almacenamiento y procesamiento de los datos relativos a los documentos que acrediten derechos reales y personales sobre los inmuebles, así como por el primer testimonio u original de los mencionados documentos.
- El Centro de Documentación e Información del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, que estará constituido por el conjunto de expedientes que contienen los documentos e información relativos a inmuebles.

(Art's 28, 29, 37 y 40 LGBN)

## **2.2 Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.**

Corresponde al INDAABIN, como órgano técnico especializado, practicar los avalúos de bienes inmuebles que son objeto de actos adquisitivos o traslativos de uso o de dominio, en los que intervienen como parte el Gobierno Federal, la función de este instituto consiste en evitar gastos injustificados en la adquisición de inmuebles, o la venta de inmuebles federales a precios bajos.

Se trata de un organismo encargado de llevar a cabo los avalúos y justipreciaciones de bienes que, para efectos de adquisiciones, enajenaciones, expropiaciones, justipreciaciones de renta u otras operaciones, le soliciten las dependencias de la Administración Pública Federal, asimismo norma y asegura la preservación del patrimonio federal y su óptimo aprovechamiento, consolidándose como una institución que proporciona servicios de confiabilidad técnica y ética con autosuficiencia financiera, transparencia y autonomía de gestión, asumiendo plenamente las políticas estratégicas de la SEFUPU.

El titular del INDAABIN deberá coadyuvar con el Gobierno Federal en la administración, preservación y protección de su patrimonio inmobiliario y en la racionalización del gasto público, mediante la realización de las actividades valuatorias y de justipreciación de rentas que le sean encomendadas, atendiendo siempre el interés público y a los aspectos pertinentes de la política inmobiliaria establecida.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el INDAABIN se integrará con las siguientes unidades administrativas:

- Presidencia
- Dirección General de Avalúos
- Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal. (siendo esta la de mayor importancia para la exposición del presente trabajo).
- Dirección General de Administración y Obras en Edificios Públicos.
- Dirección General Jurídica.
- Dirección General de Administración y Finanzas.
- Delegaciones Regionales.

(Art. 4 del Reglamento de la CABIN)

Dicho Instituto para efectos del presente estudio se apoya en su área denominada Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, la cual se encarga, entre otras cosas del manejo del:

- ▣ Registro Público de la Propiedad Federal
- ▣ Catastro de la Propiedad Federal
- ▣ Inventario Nacional de Bienes Inmuebles
- ▣ Centro de documentación

Áreas administrativas que serán expuestas a detalle más adelante ya que debido a su importancia merecen un espacio más amplio.

Corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal las siguientes atribuciones:

- ▲ Poseer, vigilar, conservar o administrar, así como evaluar el aprovechamiento y estado de conservación de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de los encomendados expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal. Para tal efecto se auxiliará de los Responsables Inmobiliarios.
- ▲ Requerir que las dependencias de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, o de quien utilice inmuebles de propiedad federal, la información y documentación relacionada con los mismos, así como la realización de acciones para fines de inventario, registro, catastro, aprovechamiento, titulación, y regularización administrativa.

- ▲ Otorgar, revocar y declarar la extinción de concesiones y permisos, decir sobre el uso y el aprovechamiento de los inmuebles competencia de la SEFUPU, y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como a las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, con excepción de los inmuebles federales compartidos y de los inmuebles encomendados expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal.
- ▲ Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente, en representación del Gobierno Federal, en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de bienes inmuebles de propiedad federal. Proponer al presidente del INDAABIN la designación del servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar dichos actos, a cuyo efecto la designación podrá recaer en algún servidor público del propio Instituto o de la dependencia interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de ésta última.
- ▲ 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 federales.
- ▲ Formalizar ante Notario del Patrimonio Inmobiliario Federal o, en su caso, mediante la suscripción del contrato respectivo, las adquisiciones de inmuebles en las que no haya comparecido el representante del Gobierno Federal.
- ▲ Tomar posesión y entregar a las dependencias de la Administración Pública Federal, los inmuebles que sean objeto de expropiación o de cualquier otra forma de incorporación al patrimonio Inmobiliario Federal.
- ▲ Coordinar la integración y actualización permanente del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, con base en la participación de las instituciones públicas que utilicen los inmuebles de propiedad federal en la conformación de los acervos documentales e informativos relativos al Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal, al Catastro de la Propiedad Federal y al Centro de Documentación de Inmuebles Federales.
- ▲ Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal conforme al Reglamento que lo rige.
- ▲ Coordinar las acciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, en los levantamientos y deslindes necesarios para mantener actualizada la información del catastro de la propiedad federal bajo su responsabilidad; revisar y autorizar planos y demás documentos en donde consten los trabajos realizados.

- ▲ Realizar los trabajos necesarios para el deslinde y amojonamiento de inmuebles de propiedad federal que no se encuentren destinados de hecho o de derecho a una institución pública, y elaborar planos de los mismos.
- ▲ Coadyuvar en los procedimientos judiciales sobre apeo y deslinde de inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos.
- ▲ Requerir la entrega, y en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles propiedad del Gobierno Federal, que no utilicen las dependencias.
- ▲ Designar de entre los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, a los que deban intervenir en las operaciones inmobiliarias de las que sea parte el Gobierno Federal y que sean de su competencia, así como autorizar la protocolización notarial de actos y contratos relativos a inmuebles en que sea parte el Gobierno Federal.

(Artículo 8 del Reglamento de la CABIN)

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado de "Estrategias" en el punto e], comprende la hipótesis de Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal, así como verificar el buen uso y aprovechamiento de los inmuebles patrimonio del gobierno mediante el registro público, el avalúo y la conservación de la propiedad inmobiliaria federal.

### **2.2.1 Registro Público de la Propiedad Federal**

Como señalamos en los temas que anteceden el Registro Público de la Propiedad Federal se encuentra adscrito a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal dependiente del INDAABIN-SEFUPU.

La Ley General de Bienes Nacionales creó el Registro Público de la Propiedad Federal, en el cual se deben inscribir los títulos y actos jurídicos por virtud de los cuales el Gobierno Federal adquiere, transmite, modifica, grava o extingue el dominio, posesión o demás derechos reales sobre inmuebles. Los títulos citados también deben quedar inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa que corresponda.

A lo largo del tiempo los inmuebles federales han sido objeto de múltiples cambios en lo relativo a su situación física: fusión o división de predios, construcción de edificaciones, datos de localización (nombre de calle y número oficial) y otras modificaciones, pero sucede que estos cambios no han sido objeto de inscripción en el registro y originan por consiguiente divergencias entre la realidad física y la verdad que el registro contiene, por ello es importante que también las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal inscriban los documentos que dan noticia de los cambios mencionados, amen de mantener actualizado el registro público que nos ocupa.

En las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal se expresará la procedencia de los bienes, su naturaleza, ubicación y linderos, el nombre de inmueble

si lo tuviere, su valor y las servidumbres que reporta, así como las referencias en relación con los expedientes respectivos. El Registro Público de la Propiedad Federal es una institución destinada a hacer constar por medio de la inscripción los títulos por los cuales se adquiere, transmite, modifica, grava o extingue el dominio, la posesión y los demás derechos reales sobre inmuebles propiedad del Gobierno Federal, todos los documentos relativos a actos o contratos susceptibles de tener alguna repercusión en la esfera de los derechos reales de los títulos que la ley ordene que sean registrados.

Cabe hacer referencia al dato estadístico de la CABIN que en coadyuvancia con el INEGI dice que en el año 2000 se encontraban solo 8,240 inmuebles con título de propiedad inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, de un total de aproximadamente 100,000 inmuebles detectados.

La Ley General de Bienes Nacionales vigente nos dice que en el Registro Público de la Propiedad Federal, se inscribirán los actos jurídicos y administrativos que acrediten la situación jurídica y administrativa de cada inmueble de la Federación, tales como:

- 1) Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes a la Federación.
- 2) Los decretos presidenciales expropiatorios de inmuebles de propiedad privada y de bienes ejidales y comunales.
- 3) Las declaratorias por las que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación.
- 4) Las declaratorias y resoluciones judiciales relativas a los inmuebles nacionalizados.
- 5) Las declaratorias por las que se determine que un bien está sujeto al régimen de dominio público de la Federación.
- 6) Las concesiones sobre inmuebles federales.
- 7) Las resoluciones judiciales o administrativas relativas a deslindes de inmuebles federales.
- 8) Las concesiones, permisos o autorizaciones que establezcan que los bienes afectos a las mismas, ingresarán al patrimonio de la Federación.
- 9) Las declaratorias por las que la Federación adquiere el dominio de los bienes afectos a las concesiones, permisos o autorizaciones que así lo establezcan.
- 10) Las declaratorias de reversión sobre inmuebles donados.
- 11) Las resoluciones de reversión sobre inmuebles expropiados a favor de la Federación y de las entidades.
- 12) Los acuerdos administrativos que destinen inmuebles federales.
- 13) Los acuerdos administrativos por los que los inmuebles federales se fusionen o subdividan.
- 14) La constitución del régimen de propiedad en condominio en los inmuebles federales.
- 15) Los acuerdos administrativos que desincorporen inmuebles del régimen de dominio público de la Federación y autoricen su enajenación.
- 16) Las resoluciones de ocupación y sentencias que pronuncie la autoridad judicial, relacionadas con inmuebles federales o de las entidades.
- 17) Las informaciones ad-perpetuam promovidas por el Ministerio Público de la Federación, para acreditar la posesión y el dominio del Gobierno Federal o de las entidades sobre bienes inmuebles.

- 18) Las resoluciones judiciales que otorguen derechos reales a la Federación.  
 19) Los actos jurídicos que no requieren intervención de notario.  
 20) Las actas de entrega recepción de inmuebles federales.  
 21) Las actas levantadas por la SEFUPU en las que se identifique y describa la situación física que guarden los inmuebles federales.

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

Asimismo, la propia SEFUPU expedirá las normas y procedimientos necesarios para la integración y actualización del Registro Público de la Propiedad Federal y del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria; para el cumplimiento de las funciones a cargo de los responsables inmobiliarios y los administradores locales y regionales.

(Art's. 4, y 7 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal)

Los planos, memorias técnicas, descripciones analítico topográficas y demás documentos, formarán parte del anexo del acto jurídico o administrativo objeto de la inscripción, debiéndose hacer referencia en la misma a dichos documentos.

Las inscripciones de actos jurídicos y administrativos en el Registro Público de la Propiedad Federal surtirán efectos contra terceros, aun cuando no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la ubicación de los inmuebles, quedando a salvo los derechos de aquéllos para hacerlos valer en la vía legal procedente.

En caso de oposición entre los asientos registrales del Registro Público de la Propiedad Federal y los del Registro Público de la Propiedad de la localidad en que se ubiquen los bienes, se dará preferencia a los del primero en las relaciones con terceros, quedando a salvo los derechos de éstos para hacerlos valer en la vía legal procedente.

Además, cabe señalar que la cancelación de las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal sólo operará:

- ✓ Como consecuencia del mutuo consentimiento de las partes formalizado conforme a la ley, o por decisión judicial o administrativa que ordene su cancelación;
- ✓ Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción, y
- ✓ Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción.

En la cancelación de las inscripciones se asentarán los datos necesarios a fin de que se conozca con toda exactitud cuál es la inscripción que se cancela y las causas por las que se hace la cancelación.

Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal probarán la existencia de la inscripción de los actos a que se refieran, las cuales podrán consistir en:

1. La impresión del folio real respectivo, o
2. La utilización de un medio de comunicación electrónica.

El Registro Público de la Propiedad Federal permitirá a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionan, y expedirá cuando sean solicitadas, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.

(Fcc. X del Art. 29, 41, 42, 44, 45, 46 y 47 LGBN).

### **Folio Real Federal**

El registro de los bienes inmuebles de la Federación y de los actos o contratos del Registro Público de la Propiedad Federal se realizará mediante el sistema registral denominado Folio Real.

El formato de Folio Real utilizado será el autorizado para tales fines por el Presidente del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, a propuesta del Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

La apertura de un Folio Real para la inscripción de un inmueble federal será autorizada por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, en los términos siguientes: "Se autoriza el presente Folio Real para los asientos relativos al predio federal en él descrito".

A cada Folio Real se le dará el número registral que le corresponda para su identificación y clasificación, en riguroso orden progresivo e inmutable, asentándose en el mismo la fecha así como el nombre y firma de quien lo autoriza.

El Folio Real constará de un original conformado por el número de páginas que sean necesarias para asentar las inscripciones de los documentos que hayan sido calificados registralmente como procedentes, cada página será numerada progresivamente, conteniendo los mismos datos de identificación que la primera.

La inscripción que se haga en el Folio Real expresará, cuando menos, lo siguiente:

- a) Fecha de la inscripción.
- b) Número del asiento registral.
- c) Título o documento que se inscribe.
- d) Acto que se inscribe.
- e) Nombre de las partes que intervienen en el acto.
- f) Nombre del inmueble si constare en el título, o la referencia al registro anterior en donde aparezcan esos datos.
- g) Ubicación, linderos y superficie del inmueble objeto de inscripción.
- h) Mención de haberse agregado el plano o croquis al legajo correspondiente.

- i) Valor de los bienes de que se trate cuando conste en el título exhibido.
- j) Datos del Registro Público de la Propiedad local que corresponda.
- k) Fecha del título exhibido.
- l) Nombre y cargo del servidor público que lo haya autorizado, y fecha de presentación del título en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Al final de cada asiento irá el sello oficial, la firma del registrador y la del Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, sin dejar espacios de por medio.

Los asientos registrales o inscripciones se clasificarán en tres secciones: "Inscripciones de Propiedad", "Gravámenes y Limitaciones" e "Inscripciones Preventivas y Observaciones", y se asentarán en forma continua para un registro cronológico de asientos.

A. Así, en la sección de "**Inscripciones de Propiedad**" se registrará lo siguiente:

1. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles.
2. Los decretos presidenciales expropiatorios de bienes inmuebles a favor del Gobierno Federal.
3. Los bienes inmuebles nacionalizados.
4. La venta de bienes inmuebles federales sujeta a condición suspensiva o resolutoria, así como el cumplimiento de la condición respectiva.
5. La venta de bienes inmuebles federales con reserva de dominio.
6. El testimonio de las informaciones ad perpetuam, promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación sobre bienes inmuebles.
7. Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan derechos reales a favor de la Federación.
8. Las sentencias relacionadas con inmuebles federales que pronuncie la autoridad judicial.

B. En la sección de "**Gravámenes y Limitaciones**" se registrará lo siguiente:

1. Los títulos por los cuales se grave el dominio o la posesión, o en los que consten los derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal sobre bienes inmuebles.
2. Los decretos presidenciales por los que se incorporen o se desincorporen del dominio público de la Federación bienes inmuebles.
3. Los decretos y acuerdos de destino, cambio de destino o la afectación de bienes inmuebles federales.

4. La subrogación de derechos de acreedor por parte del Gobierno Federal en los embargos y los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal.
5. Las resoluciones de ocupación relacionadas con inmuebles federales que pronuncie la autoridad judicial.
6. Las declaratorias de incorporación de inmuebles a la Federación que no se encuentren inscritos en el Registro Público Local.
7. Las declaraciones de provisiones, usos, reservas o destinos sobre inmuebles de propiedad federal.
8. Las concesiones, permisos o autorizaciones relativos a bienes inmuebles federales, así como las declaraciones de nulidad, caducidad y revocación de los mismos.
9. Las resoluciones judiciales de árbitros o arbitradores que produzcan derechos reales a favor de la Federación.

C. En la sección de **"Inscripciones Preventivas y Observaciones"** se registrará lo siguiente:

1. Las inscripciones preventivas.
2. Las demandas y resoluciones relacionadas con bienes inmuebles federales, así como las actuaciones judiciales que de acuerdo con la ley deben registrarse.
3. Las observaciones que resulten procedentes respecto de cualquiera de las secciones del Folio Real.

Para poder inscribir un documento en cualquiera de las 3 secciones referidas, se deberán seguir las siguientes reglas:

- Testimonios de escrituras públicas autorizadas por notario del patrimonio inmueble federal o habilitado en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales.
- Documentos originales autorizados por autoridad competente o copias de los mismos debidamente certificadas.
- Sentencias y providencias judiciales en copia certificada legalmente.

De ser procedente, finalmente, el documento será archivado en el Registro Público de la Propiedad Federal, en los medios que se determinen en las normas y procedimientos que para el efecto expida la SEFUPU.

Las anotaciones e inscripciones en los Folios se harán con claridad, sin abreviaturas, guarismos, correcciones o alteraciones, haciendo referencia a los antecedentes registrales del inmueble, así como a los expedientes respectivos.

Practicado un asiento registral se estampará un sello al calce del documento que lo originó, donde se anotará el número registral del Folio Real en el que se haya efectuado la inscripción y la fecha de ésta. Dicha razón será firmada por el registrador y por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, las cuales constituirán la seguridad de haber sido inscritos.

Invariablemente, todos los folios reales contendrán los siguientes datos:

1. La naturaleza del inmueble, expresando si es rústico o urbano, y el nombre con el que se le conozca.
2. La situación de los inmuebles rústicos se determinará expresando su ubicación y sus linderos con otros inmuebles.
3. La situación de los inmuebles urbanos se determinará expresando la población en que se ubiquen, nombre de la calle y número exterior si lo tuviere, así como anotando los datos que con anterioridad hubieren identificado al inmueble.
4. La superficie del inmueble se anotará en la forma en que aparezca en el título que se exhiba.
5. El acto o contrato se inscribirá con la denominación que se le dé en el título exhibido para su registro, y si en éste apareciere innominado, así se hará constar en la inscripción.
6. El valor del inmueble o derecho inscribible será el que conste en el título exhibido para su registro.
7. Los nombres, apellidos, denominaciones y razones sociales que aparezcan en el título exhibido para su registro.

El orden y la clasificación del Folio Real, que tendrá como base el número registral, servirá para elaborar el índice de inmuebles, en el que se asentará su denominación si la tuviere, su ubicación, superficie y si forma parte del patrimonio de la Federación, anotando si se trata de inmueble rústico o urbano; en este último caso se expresará el nombre de la calle en que se ubique y el número oficial que le corresponda, mismos que se deberán mantener actualizados.

La Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal adscrita a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, ordenará las anotaciones de los cambios que ocurrieren, para lo cual estará atenta de obtener la información que sea necesaria por los conductos que considere convenientes, asimismo, las transmisiones de propiedad y lo relacionado con gravámenes, limitaciones y modalidades que se impongan a la propiedad inmobiliaria federal o la modifiquen o extingan, se asentarán

en los Folios Reales correspondientes y darán origen a las anotaciones respectivas en los índices.

(Art's 9,10,11,12,13,14,15,16,17,19,20,21,22,23,25,26,29,30,60,62 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal).

Para la inscripción de los títulos y documentos relativos a cada inmueble, se dedicará un solo Folio Real, en el cual se consignarán la procedencia de los bienes, su naturaleza, sus características de identificación, su ubicación, su superficie, sus linderos y, cuando proceda, su valor, así como los datos relativos a los mencionados títulos y documentos. Los anteriores datos se capturarán, almacenarán, procesarán e imprimirán mediante un sistema de cómputo, predeterminado y autorizado por la SEFUPU.

### **2.2.2 Catastro de la Propiedad Federal**

Esta Área Administrativa se encarga del estudio de la Topografía que no es otra cosa que la técnica de representación gráfica expresada sobre planos, cartas o mapas del conjunto de accidentes y de particularidades que tiene un terreno en su superficie. La función administrativa de esta área trata de un censo o padrón estadístico de fincas rústicas y urbanas, o sea, se dice que el área Catastral Federal se refiere al censo y registro de bienes inmuebles urbanos y rurales respecto a su localización, utilización, dimensiones y régimen de propiedad, mismas que generalmente son la base para la fijación del impuesto a la propiedad.

La información al respecto se registrará en la Ficha Catastral Federal que le corresponda a cada inmueble federal, en la que se deberán anotar las operaciones catastrales de las que sean objeto los inmuebles federales, mismas que serán numeradas en forma progresiva siguiendo un orden cronológico. Cada Ficha Catastral Federal deberá contener la siguiente información:

- El croquis de localización con la ubicación precisa del inmueble, y su relación con poblaciones, calles y caminos.
- Los levantamientos topográficos del inmueble, sus deslindes y colindancias, así como los planos, actas y memorias técnicas que resulten de dichos levantamientos.
- Las características de las construcciones si las hubiere, los levantamientos arquitectónicos de las mismas y los planos que resulten de dichos levantamientos.
- La naturaleza urbana o rústica del inmueble.
- El uso actual y potencial del predio y sus edificaciones.
- Los avalúos y justipreciaciones que se hubieren realizado sobre el inmueble.
- El régimen jurídico, los antecedentes de propiedad y la razón por la que se posea o administre el inmueble de que se trate.

Los instrumentos, métodos de registro y cálculo que deban emplearse durante un levantamiento deberán ser definidos en las normas y procedimientos preestablecidos.

Durante un levantamiento se recabarán los datos topográficos y arquitectónicos necesarios para representar gráficamente el inmueble y las posibilidades de aprovechamiento del predio y sus edificaciones.

Por cada levantamiento ejecutado se realizará una memoria técnica en la que se especificarán los instrumentos utilizados y se describirán los métodos empleados en el mismo.

El deslinde de un predio de propiedad federal se efectuará, cuando sea necesario reconstruir sus linderos con base en un plano existente o en sus antecedentes de propiedad, o cuando no hubiere conformidad entre los colindantes respecto de dichos linderos. La descripción del deslinde practicado será gráfica y escrita, mediante croquis contenidos en actas administrativas, y todos los puntos señalados en el acto del deslinde serán referidos tanto en los croquis como en las actas, con el fin de asegurar su identificación para cuando se ejecute el levantamiento topográfico. Lo anterior se hará constar en actas que se cerrarán al terminar el deslinde y serán firmadas por los interesados.

Los planos de los inmuebles federales que resulten de los levantamientos topográficos y arquitectónicos, así como los de los deslindes que se practiquen, aun cuando éstos no originen modificaciones a los planos que les antecedan, se harán constar en la Ficha Catastral Federal asignándole una clave a cada plano, misma que se denominará "Número de Plano."

Los planos que se hagan constar en la Ficha Catastral Federal serán marcados con un sello y firmados por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal y el servidor público que al efecto se designe, el sello indicará la fecha de aprobación del plano ante la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, el número de Registro Federal Inmobiliario que le corresponda al inmueble y la clave asignada al plano. La reproducción de dicho plano se registrará en la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal quedando en resguardo solo el medio magnético y el plano original quedará bajo la custodia del responsable inmobiliario correspondiente.

Los gastos que originen las operaciones de deslinde y demarcación serán a cargo del promovente, con excepción de los del perito que represente a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, en los casos en que sea necesaria su intervención.

(Art. 66,69,70,71,72,73,76,77 y 78 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal)

En este momento abriremos un paréntesis en nuestra exposición para señalar que es importante aclarar que los levantamientos topográficos y arquitectónicos de planos son muy costosos y laboriosos, razón que a nuestra consideración dificulta las acciones de actualización a que están obligadas las dependencias de la Administración Pública Federal, y por ello podemos percibir muy fácilmente que el área de Catastro de la

propiedad federal carece de varios planos, situación que como hemos insistido, pone en desventaja a dicha unidad administrativa toda vez que a la fecha no la ha logrado actualizar todo su padrón catastral. Finalmente, comentamos que no existe normatividad que regule los periodos de actualización catastral, por ende, las fechas de elaboración de los planos existentes carecen de concordancia.

En cuanto a este tema existen 3 tipos de planos que comúnmente se manejan y que son:

- ▲ El de Apeo y Deslinde.- Este plano consiste en el acto de medir tierras cuando no se hayan fijado los límites que separan un fundo de otro, o bien para comprobar si las medidas coinciden con las que expresan las escrituras de propiedad – cuando hay motivos fundados para creer que los límites establecidos no son exactos- o en fin, porque las marcas o señales se hayan destruido o cambiado de lugar.
- ▲ El Topográfico.- Que es aquel en el cual se hace constar la poligonal sobre la cual se encuentra asentado un bien inmueble, además de que también comprende las medidas y colindancias del predio. Excepcionalmente, en el afán de emitir este plano de forma más técnica, algunos arquitectos optan por asentar las medidas que reportan los desniveles del piso sobre el cual se encuentra constituido el inmueble, circunstancia que en obvio de razón encarece pecuniariamente dicho plano.
- ▲ El Arquitectónico.- Que es aquel que refleja gráficamente la construcción en su totalidad, así como la división de espacios que el inmueble tiene, considerándose también niveles de construcción, área de entrada, área de salida, estacionamiento, sótano, etc.

### **2.2.3 Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal**

Corresponde a la SEFUPU expedir normas y procedimientos para la integración y actualización del Sistema de Información Inmobiliaria Federal, misma que en ningún caso integrará aquella información relativa a los inmuebles del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal que se clasifique como reservada o confidencial en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

(Art's. 29 Fcc XI y 39 de la LGBN).

El Sistema Nacional de Información Inmobiliaria tiene por objeto la integración y actualización del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales mediante la compilación, revisión y sistematización de los inventarios de inmuebles federales que deben elaborar las dependencias de la Administración Pública Federal, que usen, administren o tengan a su cuidado dichos bienes, quedando obligadas a proporcionar datos e informes que les solicite la SEFUPU.

Los inventarios deberán referirse a los inmuebles que de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales deban ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, y deberán actualizarse a efecto de que la SEFUPU en ejercicio de su función catastral, cuente con los datos necesarios para la debida planeación, administración y control de los inmuebles federales.

Para la coordinación del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria el INDAABIN-SEFUPU deberá:

- I. Elaborar los formatos que utilizarán las dependencias de la Administración Pública Federal, que usen, administren o tengan a su cuidado inmuebles federales, para captar la información relativa a dichos bienes (Cédula de Inventario).
- II. Proporcionar la asesoría y apoyo técnico que se le solicite.
- III. Clasificar y compilar de forma sistemática la información que capte, a fin de identificar plenamente los inmuebles federales, asignándoles una clave denominada Registro Federal Inmobiliario (RFI).
- IV. Establecer las bases y lineamientos para la revisión y actualización periódica de la información contenida en el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales.

(Art's 63, 64, 65 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal)

En lo particular, merece dar a conocer que esta Área Administrativa ha tenido movimientos importantes en la historia que han servido de base para impulsar la actualización del Patrimonio Inmobiliario Federal incursionando en el año de 1982 a realizar el inventario de inmuebles propiedad del Gobierno Federal, identificando alrededor de 170,696 inmuebles, sin embargo, al no establecerse mecanismos de actualización sistemática, un elevado porcentaje de esa información quedó rápidamente obsoleta.

Luego, el 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, confiriéndole a la SECODAM-CABIN, las funciones relativas a la administración y control del patrimonio inmobiliario federal.

En 1996, SECODAM-CABIN, determinaron realizar un esfuerzo institucional conjunto para contar con información confiable, por lo que con la participación del INEGI se diseñaron las estrategias de: metodología, instrumentos de captación, logística, capacitación, apoyo y orientación para realizar el levantamiento de la información que integrara un nuevo Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal y de los inmuebles federales destinados al culto público.

Para el desarrollo de este programa nacional se suscribió un convenio interinstitucional tripartita entre:

- SECODAM.- Autoridad normativa responsable de la evaluación y control.

- CABIN.- Representada por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, aportó el banco de datos, fuentes de información, conocimientos y experiencia inmobiliaria.
- INEGI.- Aportó capacidad técnica, infraestructura tanto regional como estatal, recursos humanos (aprox. 150 personas), y experiencia informativa.

Como objetivo general el Inventario Nacional pretende contar con un sistema de información completo y confiable, que permitan un pleno control y óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal, desprendiéndose de él los datos de la situación física, jurídica y administrativa de cada inmueble, persiguiendo siempre lograr como objetivos específicos:

- ❖ Disponer de instrumentos de planeación para la administración eficaz de los recursos inmobiliarios.
- ❖ Establecer una política inmobiliaria que responda a las necesidades del Gobierno Federal.
- ❖ Optimizar el aprovechamiento de los inmuebles federales.
- ❖ Regularizar la situación física, jurídica y administrativa de la propiedad inmobiliaria federal.
- ❖ Operar programas para la recuperación de inmuebles ocupados ilegalmente por terceros.
- ❖ Contar con un mecanismo moderno para la continua actualización del inventario.

Antes de proseguir recordemos que el Inventario Nacional comprende los inmuebles que pertenecen al Gobierno Federal ya sea que los usen, administren o tengan a su cuidado las dependencias de la administración pública en cualquiera de sus ámbitos federal, estatal ó municipal.

El inventario para su estudio se divide en dos grandes grupos:

#### **A) PRIMER GRUPO (1ª. etapa).**

Los inmuebles de propiedad federal con o sin edificaciones, destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general.

#### **B) SEGUNDO GRUPO (2ª. etapa).**

Carreteras, caminos, puentes, vías públicas, vías férreas, líneas de transmisión eléctrica, acueductos, oleoductos, gasoductos, pozos petroleros, presas, canales, diques, bordos, zanjas, muelles, escolleras, malecones, zonas federales de corrientes y depósitos de aguas nacionales, zona federal marítimo terrestre, etc. Cabe señalar que

este grupo, por sus características atípicas actualmente se encuentran en análisis para establecer criterios, formatos, estructuras de sus bases de datos, procedimientos, instructivos y calendarios para integrar la información con excepción de inmuebles concesionados en zona federal, marítimo terrestre.

Pero, no olvidemos que sólo es materia del presente estudio el primer grupo, el cual para efectos del primer levantamiento de información, su captura y procesamiento concluyó en el mes de febrero de 1998, identificándose un universo de aproximadamente **113,372 inmuebles** de los cuales no fueron computados aquellos inherentes al sector educativo ya que en 1993 dicho sector fue descentralizado.

Luego en noviembre de 1998, el Inventario Nacional redujo su universo de inmuebles del sector público a 35,230 ya que se entregaron inmuebles al Gobierno del Distrito Federal (15, 426 inmuebles) y se separaron aquellos que estaban cargo de asociaciones religiosas (62,716 inmuebles).

Posteriormente, con la información integrada fue posible identificar con rapidez un cuasi-universo inmobiliario, sus administradores, distribución geográfica, usos genéricos y específicos, situación jurídica y administrativa, así como su grado de aprovechamiento, situación que permitió establecer criterios de validación y probable permanente actualización a través de su responsable inmobiliario.

El Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, surge por la necesidad de la integración de los datos de identificación física y antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles federales para modernizar y hacer más eficientes las actividades y servicios de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal y dicho sistema con métodos innovadores y computarizados establece vínculos documentales de la siguiente manera:

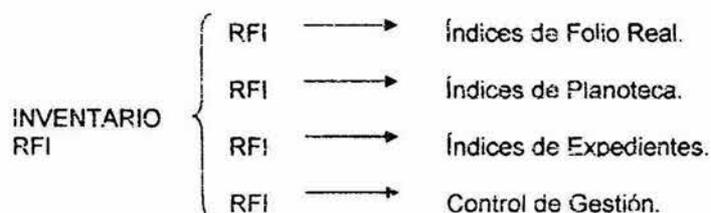


En donde el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria es una base de datos que interrelaciona la información del Inventario Inmobiliario Federal, los registros de la propiedad pública federal, el catastro de la propiedad federal y la demás información relativa a patrimonio inmobiliario federal, y como unidad se concibe como la integración sistematizada de documentación e información que contiene el registro de la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como de su evolución, teniendo por objeto constituir un instrumento de

apoyo para alcanzar los fines del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal.

(Art's. 34, y 35 LGBN)

Además existe una vinculación de bases de datos en donde la clave RFI (Registro Federal inmobiliario), significa la codificación de los inmuebles de manera individual a fin de agilizar y volver expedito su reconocimiento informático, correlacionándose de la siguiente manera:



Dicho Sistema Nacional de información Inmobiliaria cuenta con tres mecanismos de actualización a saber:

#### A. ALTAS

Que consiste en incorporar a la base de datos toda la información disponible, apegándose al instructivo de llenado. (la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, asignará e informará el número de Registro Federal Inmobiliario R.F.I. y la clave operativo COP que le corresponda), con el propósito de cubrir:

- La adquisición celebrada con fecha posterior al levantamiento de la información.
- La omisión de llenar la respectiva cédula en la fase del levantamiento de la información.

#### B. BAJAS

Estas notificaciones invariablemente serán acompañadas de documento que soporte este acto jurídico (Contrato de compra-venta, Comodato, Arrendamiento, Decreto de Desincorporación, Certificado o constancia del Registro Público de la Propiedad Local, Inspección de campo motivada, etc.) aludirán al R.F.I. o a la COP (clave operativa) correspondiente y se procederá a borrarla de la base de datos. Este formato tendrá como propósito cubrir:

- ▲ La enajenación de un inmueble.
- ▲ La duplicidad en el levantamiento de la información.
- ▲ Error en el llenado de una cédula de un inmueble que ya había dejado de pertenecer al Gobierno Federal.

- ◆ Cuando un inmueble se dio de alta bajo la presunción de que se trataba de un inmueble federal, sin serlo. (Este supuesto agrupa los inmuebles propiedad de los Gobiernos de los Estados, de los Municipios y de particulares, arrendados o en uso, bajo la figura del comodato).

### C. MODIFICACIONES

Se realizarán las modificaciones correspondientes en la estructura de la base de datos contenida en el diskette, acompañando respaldo editado de la inmuebles exclusivamente objeto de la actualización, con el propósito de hacer las siguientes actualizaciones:

Rectificación de datos.- Se suscita cuando se detecta que alguno de los datos de la cédula es incorrecto, al confrontarla con los documentos o información de campo confiable o porque la captura presenta error.

Complementación de Datos.- Tiene lugar cuando se subsanan omisiones de información.

Cambio de situación.- Se presenta por cambio de administrador, por ampliación, modificación y/o reducción de obra, que afecte las superficies cubierta o construida, por aumento o disminución del número de empleados y grado de aprovechamiento, por cambio de uso, etc.

Hoy en día el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal adscrito a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario se da a la tarea de proporcionar a las dependencias los siguientes servicios:

Integrar y actualizar las solicitudes de altas, bajas y modificaciones en el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles Federales.

Informar sobre la disponibilidad y/o situación física jurídica y administrativa registrada en el inventario.

Proporcionar copia simple y/o certificada de la Cédula de Inventario con la información actualizada, así como los antecedentes de inmuebles controlados por el SNII.

Actualizar el directorio de responsables inmobiliarios.

Proporcionar los materiales requeridos, capacitación, orientación y asesoría, así como procedimientos de integración del inventario.

Atender las solicitudes de glosa, apertura y préstamo de expedientes del Centro de Documentación, (CEDOC).

Finalmente he de señalar que la SEFUPU establece como obligación, que cada dependencia debe levantar la información necesaria sobre los inmuebles que ocupa y comunicarla al INDAABIN, para mantener actualizado el Inventario Nacional de Bienes

Inmuebles de la Administración Pública Federal, y que el único instrumento de captación informativa que se reconoce se denomina "Cédula de inventario", el cual consiste en un formato que contiene los campos de información para conocer la situación física, jurídica y administrativa de un inmueble, y que se prevé que a futuro pueda ser manejado por un sistema codificado de información, en el que sólo se utilicen las claves COP y RFI para identificar a los inmuebles de propiedad federal.

#### **Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal**

En mayo del presente año, la nueva LGBN implanta este sistema y al respecto manifiesta que el Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal constituye un conjunto de políticas, criterios y mecanismos de coordinación de acciones tendientes a:

- ✓ Lograr la administración eficaz y el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, en beneficio de los servicios públicos y funciones a cargo de la Administración Pública Federal.
- ✓ Promover la seguridad jurídica del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal.
- ✓ Coadyuvar a que los recursos presupuestarios destinados a la adquisición, administración, conservación y mantenimiento de los inmuebles necesarios para el funcionamiento de la Administración Pública Federal, sean aplicados con eficiencia y eficacia.

Para la operación del presente Sistema se establece un Comité del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal, que se integrará con las dependencias administradoras de inmuebles, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las cinco entidades que cuenten con mayor número de inmuebles dentro de su patrimonio, cuyos titulares designarán al representante correspondiente. El Comité será presidido por la SEFUPU y operará de acuerdo con las normas que para su organización y funcionamiento emita.

El Comité será un foro para el análisis, discusión y adopción de criterios comunes y de medidas eficaces y oportunas para lograr los fines del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, que tendrá por objeto:

- Coadyuvar a la integración y actualización permanente del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal.
- Identificar, analizar y evaluar la problemática que afecta al patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como proponer las medidas tendientes a solucionarla.
- Analizar el marco jurídico aplicable al patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, y cuando sea conveniente promover la adopción de un programa de control y aprovechamiento inmobiliario federal, así como la expedición de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas conducentes.
- Promover la adopción de criterios uniformes para la adquisición, uso, aprovechamiento, administración, conservación, mantenimiento, aseguramiento, control, vigilancia, valuación y, en su caso, recuperación y enajenación de los bienes integrantes del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal.

El Comité podrá invitar a sus sesiones a instituciones destinatarias, cuando con ello se coadyuve a resolver problemáticas específicas en materia inmobiliaria.

(Art. 26 y 27 LGBN).

### **2.2.4 Centro de Documentación y Archivo**

El centro de documentación y archivo (CEDOC), es la unidad administrativa responsable de custodiar los acervos documentales de los inmuebles que conforman el patrimonio inmobiliario nacional. Sus antecedentes datan de la época de la Colonia cuando incipientemente se empezó a materializar esta idea con apenas 1000 expedientes de inmuebles que en ese momento eran como hasta ahora muy incompletos ya que sólo se contaba con uno o dos documentos por expediente; sin embargo esa situación ha ido sanando poco a poco a lo largo de los años y ahora está integrado en esta institución registral (CEDOC) por más de 200,000 expedientes de carácter histórico o contemporáneos, este archivo permaneció por muchas décadas adscrito a la Dirección de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal, pero por su importancia, actualmente este departamento fue adscrito a la Subdirección de Inventario en marzo de 2001.

En el CEDOC son resguardados todos los documentos que respaldan la información inscrita en las fichas catastrales federales, tales como:

- 1.-Planos.
- 2.-Fotografías.
- 3.-Avalúos.
- 4.-Actas de deslindes.
- 5.-Informes de antecedentes que impliquen derechos reales.
- 6.-Datos sobre el estado actual de los inmuebles.
- 7.- Demás documentos que se generen por las actividades catastrales.

Todo lo anterior quedará indistintamente como dijimos, bajo el cuidado, control y conservación del Centro de Documentación de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, cuando no sean conservados por los responsables inmobiliarios o por los administradores locales y regionales.

(Art. 79 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal).

### **2.3 Órganos Internos de Control**

La palabra "Control" constituye un vocablo unívoco con el cual se significan múltiples objetos, los que se diversifican cada vez más, según el uso que se da a la palabra.

En el campo del ejercicio de las funciones públicas, este vocablo se usa inveteradamente y particularmente en las actividades de orden administrativo, se considera en forma simultánea tanto medio como finalidad, concretándose en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan, con marcadas diferencias según las características y situación del medio de que se trate.

El proceso de diseño y consolidación del "Sistema de Control y Evaluación Gubernamental" ha previsto como uno de sus componentes estructurales más importantes, el establecimiento de órganos internos de control flexibles y eficientes en las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el propósito de alcanzar a corto plazo una sólida cobertura de control en todas las instancias de decisión administrativa, dentro de un marco de homogeneidad e integridad, que rompa con esquemas tradicionales de control casuístico y con el carácter fragmentario y aislado de esta función en el aparato administrativo público.

Así, la definición de una estrategia normativa acorde a los requerimientos de este nuevo enfoque, dio origen, como primera condición para regular ampliamente, a una conformación de "Órganos Internos de Control" (OIC'S), capaces de inducir mejoras en la gestión de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Se ha reconocido como premisa que el cumplimiento adecuado de la función normativa, requiere de la participación efectiva y el compromiso de todos los niveles jerárquicos de la Administración Pública Federal, a efecto de que se comparta en conjunto la responsabilidad de su materialización.

A través del consenso y la concurrencia de opinión de sus principales componentes, se ha logrado conducir la formulación y emisión de normas de control donde el nuevo enfoque consiste en generar un cambio sustancial que concibe a la norma, más que como una forma rígida, como un elemento de armonía y equilibrio sin perder su naturaleza jurídica.

Con el propósito de garantizar un adecuado nivel decisorio, se define a los "Órganos Internos de Control" como órganos de apoyo, adscritos (económicamente hablando) directamente al titular de la dependencia o entidad pero sus reportes de supervisión y auditoría se dirigen a la SEFUPU; asegurándose el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- ▲ Desarrollar sus funciones en un marco de independencia orgánica y objetividad.
- ▲ Servir de apoyo al titular de la dependencia o entidad en el ejercicio de sus atribuciones para que pueda contar con el respaldo adecuado en el desarrollo de las funciones que le han sido conferidas.
- ▲ Tener libre acceso a todas las áreas de la dependencia o entidad de que se trate.
- ▲ Su ámbito de acción se circunscribe al interior de las dependencias o entidades que le competen.

Su actividad se desarrolla básicamente a través del cumplimiento de tres tipos de funciones genéricas:

- 1.-La de supervisión de control.
- 2.-La de auditoría.

### 3.-La de quejas y denuncias.

En lo que respecta a sus objetivos podemos señalar los siguientes:

- ❖ Contribuir a los sistemas de control y evaluación de la dependencia o entidad para propiciar que asuman un carácter integral.
- ❖ Promover la racionabilidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos materiales y financieros, así como establecer mecanismos necesarios para prevenir y combatir la corrupción.
- ❖ Ser responsables de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia o entidad.

Los Órganos Internos de Control como sistema incorporan tanto al control preventivo como al fiscalizador y sancionador, procurando siempre prioritariamente reforzar la fase preventiva, y para ello le corresponde a la SEFUPIJ emitir normas generales para el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, dándoles apoyo y asistencia técnica para que cumplan debidamente con sus funciones, interviniendo directamente o a petición expresa, con prácticas de auditorías para verificar el apego a los procedimientos y establecer el fincamiento de las responsabilidades que se deriven.

La instrumentación de los OIC'S incluye acciones permanentes de supervisión, evaluación, apoyo y seguimiento, a fin de posibilitar la retroalimentación sobre la efectividad de la norma, la eficiencia de la acción y el diagnóstico oportuno de posibles variaciones en relación a lo previsto.

La incipiente instrumentación, fue concebida como un proceso gradual, mismas que tomando en cuenta las características y particularidades de cada dependencia o entidad, permite:

- Dar estructura y forma a las contralorías internas o equivalentes.
- Integrar los recursos materiales y financieros necesarios en calidad y cantidad para su funcionamiento.
- Establecer métodos, procedimientos y programas de trabajo.
- Integrar en cada contraloría interna o equivalente un grupo de trabajo calificado que cuente con elementos profesionales adecuados para el desarrollo de las funciones del "Órgano Interno de Control."

El proceso de referencia tiene por objeto asegurar que estos órganos cuenten con la capacidad y aptitud para operar plenamente y así dar cumplimiento a las tareas que les han sido encomendadas.

Es importante reconocer que no puede concebirse el desarrollo ni el mejoramiento de los servicios a cargo del Estado sin el control del ejercicio de la función administrativa, para lo cual, resulta primario sistematizar sus actividades y funciones a la vista de los

OIC'S, es decir, adecuadas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control a los propósitos del desarrollo. Hagamos un poco de memoria y recordemos que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, había afirmado que debían perfeccionarse los sistemas de administración de recursos del Estado y fortalecer los sistemas de control y vigilancia en las actividades de la Administración Pública Federal, y que para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovería la creación de una Contraloría General de la Federación, con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Congruentemente con esta Filosofía, a iniciativa del Ejecutivo Federal, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con facultades específicas en su artículo 32 bis del ordenamiento orgánico citado a partir del 1º de enero de 1983.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación tuvo como principal objetivo la sistematización y el fortalecimiento de las facultades de control de la Administración Pública Federal, el cual se trató como un elemento integrante de un programa cabal de desarrollo administrativo de la administración del Estado, es decir, se concretó sobre la unificación que en materia de control anteriormente se encontraba dispersa y desarticulada en diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

Cabe señalar que de ninguna manera, la SECOGEF relevó a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, correspondiéndole establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad que repercuta en la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal.

En México es fundamental la juridicidad de los actos de los Órganos del Estado, así, para el correcto desarrollo administrativo del ejercicio del control, será indispensable la concurrencia de un marco jurídico para que la sistematización de las prácticas, procedimientos y modalidades de la operación administrativa pública, se realicen en un ámbito de plena legalidad.

Luego entonces, amén de especificar mejor el presente tema, he de plantear que los OIC'S ejercen sobre las dependencias y entidades un Control Administrativo, el cual como ya dijimos, es aquel que está relacionado con el vasto campo de la administración pública y que en principio corresponde a un control interno, es decir, un autocontrol a la propia administración.

El jurista argentino Manuel M. Díez, sostiene que "Se entiende por control, un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de

establecer la conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines".<sup>21</sup>

Sin embargo, considero que la anterior definición resulta limitada, pues solo contempla los actos posteriores del control, pero no un considerable renglón de los mismos (tal vez los de mayor importancia), que son los preventivos, o sea, los que se dan con anterioridad al desarrollo de las actividades gubernamentales.

Por su parte Fiori dice que: "La administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos, deben ser legítimos y eficaces",<sup>22</sup> en donde lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; y lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos.

El control administrativo que ejercen los OIC'S, comprende no solo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino la idea moderna de la "Previsión", en que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla, materializándose en servicios públicos, estos servicios no se realizan por la administración como una manera de complacer deseos de sectores privilegiados, ni con el propósito de lograr ingresos excepcionales sino que siempre persigue un interés general y colectivo; debiendo entender que el Estado realiza lo que no pueden hacer, lo que no quieren hacer y lo que no deben hacer los individuos, pero siempre con un fin de justicia y de orden o control.

A manera de resumen podemos afirmar que por control administrativo puede entenderse a aquellas acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales, financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con Estados y Municipios.

### **2.3.1 Precedentes Jurídicos que Constituyeron las Bases para la Imposición de Sanciones Administrativas a los Servidores Públicos, como producto de la Función de los Órganos Internos de Control**

Nuestro país ha contado desde hace tiempo con disposiciones que regulan la responsabilidad de quienes han sido acogidos para desempeñar puesto público, y en cuanto a ello, las leyes de responsabilidades que han regulado esta materia son: en el México Independiente, encontramos antecedentes en la Constitución de 1857, a través de la cual se expide la Ley de Juárez de 1870 y la Ley de 1896 aplicable durante el régimen del General Porfirio Díaz, después, durante la vigencia de la Constitución de 1917, el país ha conocido cuatro distintos ordenamientos jurídicos a saber: La Ley de

<sup>21</sup> José Carlos Cardoso. *Revista de Administración Pública*. El sistema Racional de Control y Evaluación. Editorial ITAM. Ejemplares 57/58 enero-junio. p. 36

<sup>22</sup> *Ibidem*. p. 36

Cárdenas de 1940, la Ley de 1979, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 y últimamente La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.

Las exigencias de la vida social reclamarán que el servidor público rija sus actos por un código de conducta cuyo contenido y naturaleza sean reconocidos y acatados voluntaria y espontáneamente por él; el servidor público, por la naturaleza de sus funciones y su contacto con la "cosa pública", tiene mayor obligación de cumplir honesta y cabalmente su función en virtud de la confianza depositada en él, pues de su actuación depende la satisfacción adecuada y oportuna de los intereses de la comunidad y el buen desarrollo y funcionamiento de la administración pública.

La Constitución de 1824 (influenciada por el sistema político estadounidense en relación al "impeachment" o juicio político) establecía que las altas investiduras del sistema federal podían ser sujetas de responsabilidad, señalándose al propio Presidente de la Federación, quien podía ser responsable de delitos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno, cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su encargo, así como por impedir la celebración de elecciones para cualquier puesto de elección popular o impedir el ejercicio de las facultades que a las cámaras les correspondían, también se señalaba la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de los Secretarios de Despacho. Tal y como hemos dicho hasta ahorita, cabe resaltar que inicialmente el sistema de responsabilidades se refería solo a los altos funcionarios de la Federación.

En el primer cuarto del siglo pasado, el doctor José Luis Mora opinaba que "Cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios, en especial de los altos funcionarios, no es para aludir a un fuero o privilegio que los libere si cometen delitos comunes como robos, lesiones, homicidios, etc.; sino porque independientemente de las penas que por tales delitos deban sufrir, sigue quedando una necesidad social distinta que atender y esta culmina con que el funcionario torpe, incompetente, arbitrario, negligente, pueda ser separado del cargo que alcanzó por elección o nombramiento".<sup>23</sup>

### **Constitución de 1857 (RAP)**

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, se formularon dos leyes sobre responsabilidades de los altos funcionarios, la primera de ellas, expedida en 1870 (primer ordenamiento en esta materia en la historia de nuestro país), bajo la presidencia de Benito Juárez, por lo cual se le conoce también como la Ley de Juárez y la otra en 1896, durante el régimen del General Porfirio Díaz, mismas que como ya dijimos solo se orientaban a los altos funcionarios, dejando fuera al personal operativo.

Al amparo de esta Ley fundamental, existieron dos ordenamientos importantes a saber:

#### **De la Constitución Política de 1857**

---

<sup>23</sup> Ibidem. p. 79

### **A. La ley de Juárez de 1870 (RAP)**

En su artículo 1º establecía que: "Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio, entre otros.

En cuanto a las sanciones, destacaban la destitución y la inhabilitación para obtener el mismo u otro encargo o empleo por un tiempo de 5 a 10 años, en tanto que la falta se castigaba con la suspensión e inhabilitación por un tiempo que no bajaría de un año ni excedería de cinco.

### **B. La ley de 1896 (RAP)**

En 1896 surge la Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación como un nuevo intento jurídico, que se decreta bajo la vigencia de la Constitución del 57, misma que fue muy minuciosa para regular los procedimientos, tanto tratándose de delitos del orden común, como de los oficiales.

Antes de continuar, les comento que existen varios datos comunes en estas leyes:

- ✓ Se refieren solo a los altos funcionarios.
- ✓ La condena por delito oficial no impide la acusación posterior si el funcionario con sus actos u omisiones cometió un delito común.
- ✓ La responsabilidad por delito oficial solamente puede exigirse durante el tiempo en que el funcionario este en ejercicio de su encargo y durante el año posterior.
- ✓ No puede otorgarse al condenado por delito oficial la gracia del indulto.

### **De la Constitución Política de 1917**

En realidad el constituyente del 17 introdujo pocos cambios, entre ellos realizó la inclusión de los Senadores (consecuencia inevitable por la creación del Senado de la República) como funcionarios susceptibles de incurrir en responsabilidad, asimismo, estableció que el Congreso de la Unión expediría a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Durante la vigencia de la actual Constitución se han expedido cuatro ordenamientos sobre la materia; el de 1940, 1979, 1982 y 2002, mismos que a continuación se explican:

#### **A. La ley de Febrero de 1940 (RAP)**

Hizo una enumeración extraordinariamente extensa y casuística de delitos oficiales pero desgraciadamente la técnica legislativa empleada fue deficiente, pues algunas de las conductas materiales eran a su vez objeto de regulación del Código Penal, lo cual trajo como consecuencia una duplicidad, que ocasionó que delitos graves cometidos por

servidores públicos no pudieran perseguirse sino dentro del año siguiente al que dejaran su encargo. No omito señalar que casi paralelamente se regulaba el actuar de los altos mandos en un ordenamiento denominado "Ley de Funcionarios" mismo que entro en vigor en 1964 y que fue positiva hasta 1979.

#### **B. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 1979. (RAP)**

Al presente compendio es digno de reconocérsele la enumeración que hizo de delitos oficiales de naturaleza política, tales como: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de funciones y varios más, contemplando también las infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, siempre y cuando no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno.

La Ley establecía que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozaran de fuero, serían juzgados por un "jurado popular" (el cual a pesar de los esfuerzos legislativos realizados para arraigarla esta figura en nuestro sistema jurídico, nunca operó con eficacia). Cabe señalar que es en este compendio de normas jurídicas es donde se fijaron las bases históricas de la "Responsabilidad Administrativa" de los Servidores Públicos.

#### **C. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos 1982. (RAP)**

El presidente Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión un proyecto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretendiendo adherimos a una renovación moral en el servicio público. En alta, altos funcionarios y empleados se resumieron en dos palabras "Servidores Públicos", siendo solo los de mayor rango sujetos a una triple responsabilidad (administrativa, penal y política). Pero sin duda alguna lo que consideramos una verdadera innovación dentro de nuestro aro legislativo, es la parte que se refiere a la responsabilidad administrativa, la cual puede sancionarse con independencia de la penal, a las que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que orientan a la administración pública federal y garantizan el buen servicio público.

Este ordenamiento permitió definir claramente cuales son las conductas a las que deben sujetarse los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, concediendo tanto a los servidores públicos como a los particulares la oportunidad de quejarse cuando se violan las obligaciones o conductas marcadas en dicha ley, a través de oficinas de quejas y denuncias que se establecen en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aplicando sanciones que van desde una simple amonestación verbal, hasta la destitución o inhabilitación para trabajar en la Administración Pública Federal.

El Art. 109 Fcc. III, párrafo primero y segundo Constitucional dicen que: "Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que

afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

El 28 de diciembre de 1982 se dan 4 aspectos básicos de reforma de acuerdo con la doctrina:

- La caracterización del servidor público para efectos de responsabilidad.
- El juicio político.
- La responsabilidad administrativa.
- Los procedimientos en materia de responsabilidad.
- La creación de los órganos encargados de aplicar dicha normatividad.

#### **D. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Emitida durante la presidencia del Sr. Vicente Fox Quesada. Esta ley es de gran importancia en virtud de que de la anterior ley del 82 se extrae la parte administrativa ámbito federal y se norma en este compendio; además de que nos precisa al grupo de servidores públicos a la que está dirigida, así como también en su artículo 3º nos ofrece un listado de autoridades facultadas para aplicar sanciones administrativas, otorgando potestad a los contralores internos para la persecución, sustanciación y resolución de dichas sanciones pudiendo aplicar como penas:

- La amonestación privada o pública.
- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de 3 días ni mayor de un año.
- Destitución del puesto.
- Sanción económica, e
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

(Art's. 3, 13 y Segundo Transitorio de la LFRASP).

### **2.3.2 Base Constitucional de las Sanciones Administrativas Incoadas a los Servidores del Estado.**

La fracción III del artículo 109 de nuestra Constitución dispone: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza”.

El Art. 113 de la Constitución ordena: “Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el

desempeño de sus funciones, empleos, cargos, o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

El artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas determina que: “ Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”, como lo son los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Asimismo también lo serán los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso los miembros de los consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

### 2.3.3 Deberes y Obligaciones de los Funcionarios

Los deberes y obligaciones de los funcionarios se expresan en ocho principios estatuidos de entre los cuales podemos citar:

#### a) Deber de prestar la protesta legal.

Todo funcionario público, excepto los empleados ordinarios, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen; la protesta es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública.

“La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso en que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley”.<sup>24</sup>

El juramento se empleo en México desde la época Colonial y consiste en la invocación a Dios como testigo de la verdad de una aseveración. En el derecho canónico, se encuentra debidamente reglamentada ésta situación.

La protesta legal, que obliga al trabajador público al deber de lealtad a la Nación, es una forma para tomar posesión del cargo y comprometer públicamente a los funcionarios y

<sup>24</sup> Andrés Serra Rojas Beltrí. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. p. 394

empleados públicos, y para derivar de ella las responsabilidades en que incurra. El texto Constitucional reduce la propuesta a los funcionarios públicos, estimándola no obligatoria para los empleados ordinarios.

Se llama protesta solemne a aquella que rinden los altos funcionarios al tomar posesión de sus cargos, en donde la misma ley se encarga de señalar la forma de la protesta.

Tal es el caso del Presidente de la República, el cual, de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión permanente en los recesos de aquél, prestará la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Al hacer la protesta legal se establece el deber de lealtad al orden constitucional. El deber de lealtad a la nación es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.

Este deber de lealtad indebidamente manejado por los gobiernos, es en verdad un factor peligroso para las libertades fundamentales del hombre cuando se traduce en una lesión incondicional, ciega o torpe, que elimina la libertad de los servidores públicos.

**b) El principio legal de la Función Pública: La obligación de ejercer las funciones (deber de asiduidad).**

El funcionario o empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos; por ello, el principal deber del trabajador público es el deber de obediencia o deber de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para que ha sido asignado.

Nos referimos a la "asiduidad" del servicio que se dividen en 3 puntos:

- **Responsabilidad.**- El empleado debe desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la Dirección de sus jefes, a las leyes y sus reglamentos respectivos. Es causa de cese por desobedecer reiteradamente y sin justificación las ordenes que reciba de sus superiores.
- **Continuidad.**- El empleado esta obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijan los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan. Es causa de cese, cuando faltare el empleado por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- **Exclusividad.**- El empleado debe desempeñar personalmente la función pública, no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquellas que le son expresamente autorizadas.

Las obligaciones morales.- Son las obligaciones que regulan el comportamiento de los servicios públicos; se refieren principalmente a la obediencia jerárquica, la discreción y la lealtad.

#### **c) Deber de diligencia.**

En primer lugar, cabe aludir al deber de consagrarse a la función, deber que en 1964 (en la Ley de Funcionarios) se expresaba como *<<el fiel desempeño de la función o cargo, colaborar lealmente con los jefes y compañeros, cooperar al mejoramiento de los servicios y a la consecución de los fines de la unidad administrativa en la que se hallen destinados>>*. Para asegurar su mejor cumplimiento se establece la obligación del funcionario de *<<residir en el término municipal donde radique la oficina, dependencia o lugar donde presten sus servicios, aunque por causas justificadas el Subsecretario del Departamento podrá autorizar la residencia en lugar distinto siempre compatible con el cumplimiento de sus funciones>>*.

Este principio implica prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio requiera.

El funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares, gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, tanto materiales como políticos y religiosos.

#### **d) Deber de obediencia**

Se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas, sin ella se rompe, se lesiona la unidad de acción de poder público que constituye el poder de anular o reformar los actos del inferior. No debe confundirse con el poder de reprimir las faltas o poder disciplinario. (Valiñe).

El superior jerárquico tiene un papel de coordinación de tareas, vigila la unificación de las prácticas administrativas y tiene una competencia técnica más grande o una más larga experiencia, por lo menos cuando se trata de un funcionario de carrera.

La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte de un mismo servicio. Por excepción, la doctrina reconoce que si estas ordenes son manifiestamente ilegales o que pueden comprometer gravemente el interés público, el funcionario no está obligado a obedecer. En correspondencia también obliga al superior a tratar con esmerada corrección a los funcionarios subordinados y facilitar a estos el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, no se trata de una obediencia ciega, es más ni siquiera debe corresponder al rigor de una obediencia militar.

#### **e) Deber de discreción y de secreto profesional**

El deber de fidelidad, llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva de los asuntos que sean de su conocimiento con motivo de sus labores administrativas, principalmente en determinados ramos de la administración en que se puede poner en peligro al propio

Estado o al interés público como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico, es decir, implica guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozca por razón de su cargo.

#### **f) Deber de seguridad**

Tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida, las pertenencias del empleado o de sus compañeros como en el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo.

#### **g) Deber de residencia**

El empleado tiene la obligación de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado. El nombramiento debe contener el lugar en que prestara sus servicios.

Se ha pretendido con frecuencia, el traslado motivado para el cambio de los empleados a otros lugares distintos del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones. En atención a lo anterior, Aclaremos que deben diferenciarse claramente: 1) los casos graves de emergencia y calamidades públicas en que la administración pública puede movilizar a su personal, 2) los casos normales que comprenden una residencia fija de acuerdo con el servicio; 3) los puestos públicos que se caracterizan por su movilidad.

#### **h) Deber de cortesía**

En relación a los administrados, los funcionarios tienen no sólo ese derecho de << tratar con esmerada corrección al público >> sino el de imparcialidad, desinterés, es decir, de actuar igualmente sin favorecer a una persona o grupos de personas, con relación a otra, u otros por razones personales, o de cualquier otra naturaleza, y hacerlo sin recibir por ello contraprestación o dádiva alguna.

Por otro lado tenemos que desde la antigüedad el concepto de funcionario para efectos de la responsabilidad civil y penal ha sido muy amplio, en cuanto que comprende no sólo a los que lo son en sentido estricto, conforme a la anterior Ley de Funcionarios de 1964, sino que se extiende a los empleados públicos laborales y a todos los que ejercen funciones y servicios públicos; tal y como lo establecía el artículo 119 del Código Penal, misma que a la letra expresaba que: <<se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley, o por elección, o por nombramiento de autoridad competente, participe del ejercicio de funciones públicas>>.

En la ley actual se señalan otros deberes, como observar buenas costumbres durante el servicio y cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones generales de trabajo. La Constitución en su artículo 113 establece el fundamento de la ley sobre responsabilidades administrativas para determinar las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones, cargos o comisiones.

El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad y para ello se sirve de servidores públicos que colaboran en esta tarea, por lo que la relación

jurídica entre el Estado y sus servidores origina obligaciones legales que aseguran el servicio público, creando derechos a favor de los empleados como una justa compensación por sus actividades, pero también la comunidad burócrata debe observar 3 promesas que son muy importantes en el cumplimiento de sus labores:

- ✓ Tiempo.- Deber de desempeño de la función pública, desde que nace hasta que concluye el estatus del funcionario.
- ✓ Lugar.- Residir en el lugar indicado para el ejercicio de sus funciones.
- ✓ Modo de cumplimiento.- Implica el deber de objetividad y el deber de secreto; deber de obediencia y cooperación; corrección con el público.

No omito expresar que existen deberes generales y especiales, donde los primeros se refieren a los principales deberes comunes a todos los servidores públicos y los segundos aluden a los deberes específicos propios de un sector de la administración, como son los del ejército y fuerza aérea.

"Los deberes de los funcionarios y de los empleados comprenden los relativos a la actividad personal, que en principio son de índole profesional (como en el derecho privado son los del mandato), y otras obligaciones que nacen de la vinculación jurídica que se establece entre el Estado, el que ejerce la función y el empleo, obligaciones que no existen en el derecho privado, al menos legalmente, como la lealtad al orden constitucional, la residencia, la asiduidad, prohibiciones e incompatibilidades"<sup>25</sup>

Y para terminar, recalquemos que los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, serán responsables de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, sujetándose a las obligaciones genéricas de ley que a continuación enlistamos y que consideramos importantes para la presente tesis:

- 1.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- 2.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- 3.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.
- 4.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.

<sup>25</sup> Andrés Serra Rojas Beltrí. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. p. 394

- 5.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- 6.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la SEFUPU, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos.
- 7.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con sus obligaciones y deberes.
- 8.- Denunciar por escrito ante la SEFUPU o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa.
- 9.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

(Art's 7 y 8 LFRASP)

### **2.3.4 Responsabilidad de los Servidores del Estado.**

La falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores del Estado origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros.

La responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o haber causado una pérdida o un daño.

El servidor del Estado puede incurrir en diferentes tipos de responsabilidad como la administrativa, la política, la penal, la civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos, siendo la primera la comprometida en esta exposición. Asimismo, la responsabilidad de los servidores públicos puede constituirse en faltas leves y graves, de las cuales las primeras originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correctivas de la misma naturaleza en relación con la falta cometida, pero sin embargo, si ésta asume un carácter más grave, se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese.

Dada su importancia, es importante destacar al último tipo de responsabilidad que se origina, llamada "responsabilidad civil o patrimonial", la cual se aplica por las lesiones que se producen en los bienes del Estado, trayendo como consecuencia, el pago de daños y perjuicios que el servidor del Estado por su actitud dolosa o culposa ocasiona en contra del patrimonio Federal.

La exposición inicial de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su parte relativa a la materia, nos dice "El Estado debe proveer las

medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señala y sanciona con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública, contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc; esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse lo bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia”.

### **2.3.5 Responsabilidad Civil de los Servidores del Estado.**

Resulta importante destacar que la irregularidad inmobiliaria federal no solamente significa un grave riesgo para el gobierno federal, sino que además puede trascender jurídicamente parando perjuicio a terceros, luego entonces, este tipo de responsabilidad se origina siempre que la “falta” de los servidores públicos haya causado perjuicio a la administración o a los particulares.

Todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente, y al efecto el artículo 111, párrafo octavo de nuestra Constitución dispone: “En demandas del orden civil que se entablan contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

La responsabilidad civil de los “funcionarios” representa la realidad administrativa de diversas formas según la persona lesionada que reclame la reparación del perjuicio al servidor público, es decir, sea un tercero o el propio Estado, ya que no se debe actuar lo mismo contra un ministro, que contra un mozo de una dependencia.

La doctrina mexicana precisa que la responsabilidad de los servidores públicos no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el “funcionario” en ejercicio de sus funciones, el cual tiene que actuar apegado a disposiciones diversas que hace a veces excusable su culpa; cualquier hecho administrativo, por sencillo que sea, puede tener consecuencias incalculables.

La administración tiene derecho a exigir de los servidores públicos que:

- 14 Respondan por los daños o perjuicios ocasionados en los bienes estatales.
- 14 Respondan por los daños o perjuicios que ocasionen al patrimonio de los particulares, cuando éstos tengan derecho a repetir en contra del Estado por actos de sus servidores.

Esta responsabilidad comprende los supuestos de lesividad al patrimonio del Estado, lo cual se traduce en indemnización por daños y perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias.

El artículo 34 de la LFRASP en su último párrafo dice que prescribirá en dos años el derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios ocasionados en su patrimonio, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa

El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, el no usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.

(Art 9 LFRASP)

### **2.3.6 Los Obstáculos Tradicionales a la Responsabilidad Penal de los Funcionarios**

La responsabilidad civil o penal de los funcionarios, no obstante su solemne proclamación en los textos, ha sido escasamente operativa, lo que trae como consecuencia la tradicional resistencia de los jueces civiles y penales a conocer de las cuestiones administrativas.

Anteriormente, la autorización previa que debía existir para proceder en contra de un servidor público, se convertía en un obstáculo a la responsabilidad de las autoridades y funcionarios ante los Tribunales; actitud que impedía que éstos enjuiciasen a los funcionarios sin consentimiento de la Administración ya que antes de dar vía libre a la acción judicial procedía a una supuesta valoración jurídica y política discrecional de los hechos denunciados, sin que la denegación administrativa a la acción judicial pudiera discutirse; en la actualidad, casi nada queda de estas técnicas de protección mal vistas desde el principio de la división de poderes, ya que esta fue maliciosamente adecuada al modo anglosajón pues se asemejaba a una interpretación restrictiva de la inmunidad parlamentaria hecha por el Tribunal Constitucional en un sistema de resolución de conflictos.

### **2.3.7 Tipos de Infracción Administrativa**

La infracción administrativa es de dos tipos: contravencional y disciplinaria.

La primera es aquella que puede cometer cualquier gobernado por dejar de cumplir un deber jurídico administrativo, o cumplirlo en forma irregular o deficiente, ya que es un deber impuesto por las normas jurídicas que regulan las relaciones entre la administración y los administrados. En cambio, la infracción administrativa disciplinaria surge por la violación o trasgresión a las normas jurídicas que regulan las relaciones de empleo en la función pública entre el Estado y sus servidores públicos.

En este sentido se pronuncia Armida Quintana Matos al señalar que "La falta disciplinaria derivará siempre, dentro de la relación de supremacía especial que vincula al funcionario con la administración, de una infracción a las obligaciones que la ley o reglamento imponen a sus servidores, (reglas de servicio) y que son, desde luego, diferentes de los otros deberes que como ciudadano con rango de supremacía general corresponden al funcionario público y de cuya violación pueden surgir las responsabilidades civil o penal". (La carrera administrativa Pág. 98), además que "La falta o infracción disciplinaria se configura como la violación de las obligaciones

impuestas a los funcionarios, en virtud de la relación de empleo público que los une a la administración”<sup>26</sup>

Manuel María Díez señala al respecto que “En algunos supuestos, la violación del deber del funcionario solamente alcanza al aparato administrativo, al orden y a la disciplina establecidos a la competencia. En éste caso, se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria”<sup>27</sup>.

En términos de la fracción III del Art. 109 constitucional, la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que debe caracterizar la función pública.

Elementos de la infracción administrativa.

1) **El sujeto activo.**- El sujeto activo de la infracción administrativa es la persona que realiza la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe y a quien por ello se le reputa como autor de la violación.

En las infracciones contravencionales el sujeto activo puede ser cualquier persona física o moral; en cambio en las infracciones disciplinarias el sujeto activo recae necesariamente en personas físicas, dado que solo ellas pueden tener la calidad requerida para éste tipo de infracciones, que es la de servidor público; éste es el autor del ilícito en tanto que es el individuo con una relación especial de sujeción, derivada de su posición jurídica de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de la función pública, sujeto a una sumisión jerárquica, obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

2) **El sujeto pasivo.**- El sujeto pasivo de la infracción administrativa lo constituye el titular del bien jurídico lesionado tratándose de las infracciones contravencionales, se ha dicho que lo constituye la sociedad o comunidad, en virtud de ser ella la que resulta perjudicada por la violación a las normas jurídicas establecidas para satisfacer el interés público.

En cambio, en las infracciones disciplinarias el sujeto pasivo es la Administración Pública, en cuanto que la infracción a las normas disciplinarias afecta la autoridad moral de los poderes públicos.

3) **La Conducta.**- Acción u omisión.- Es el proceder contrario a lo que establece la norma jurídica; su contenido es una voluntad y un hacer algo (acción) o una voluntad, y un no hacer algo (omisión). Constituyen este concepto dos elementos: una voluntad y una actividad causal; el primero a su vez se compone de un elemento intelectual (conocer) y uno volitivo (querer). El segundo es un elemento simple, en cuanto no presenta complejidad en su contenido; donde, a lo más que puede hablarse es de una o varias actividades causales, siendo la voluntad dolosa o culposa.

<sup>26</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de derecho administrativo, Editorial Porrúa, p. 201

<sup>27</sup> *Ibidem* p. 202

El Art. 73, foc. II de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que la autoridad administrativa al imponer sanciones, deberá fundar y motivar su resolución considerando los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción; y la reincidencia del infractor.

Las sanciones administrativas disciplinarias se impondrán tomando en cuenta, entre otros elementos, "los medios de ejecución", dentro de los cuales consideramos que se encuentran el dolo o la culpa.

Por su parte la actividad causal, por ser un elemento de la acción, se define en los términos establecidos en la norma jurídica respectiva, o sea, se trata, no de un hacer cualquiera, sino de un hacer algo típico, es decir, el realizar la conducta expresa y concreta prohibida por la norma jurídica respectiva.

La omisión implica dejar de hacer algo descrito por la norma jurídica, lo cual no es un no hacer cualquiera, sino es un no hacer típico.

### 2.3.8 Tipos de Sanciones Administrativas

Como todo acto contrario a derecho merece una medida disciplinaria y correctiva, para el caso de responsabilidades del orden administrativo, la LFRASP en su artículo 13 nos concede 5 formas con las que se puede reprimir a un mal servidor público, y son:

- 1.- Amonestación privada o pública.
- 2.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.
- 3.- Destitución del puesto.
- 4.- Sanción económica.
- 5.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. (Cuando esta se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro será de 1 a 20 años dependiendo del monto). Pero cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Para la imposición de estas sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, y que a continuación se detallan:

- a. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella.
- b. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- c. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.

- d. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- e. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- f. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Una vez detalladas las formas de sancionar y los supuestos a considerar para su imposición, finalmente tenemos que para la imposición de esas sanciones se observarán las siguientes reglas, las cuales enuncian la autoridad que las impondrá:

- A. La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la SEFUPU, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.
- B. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la SEFUPU, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
- C. La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la SEFUPU, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.
- D. Las sanciones económicas serán impuestas por la SEFUPU, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

(Art's 13, 14 y 16 LFRASP)

Desde una perspectiva más amplia podemos decir que las sanciones administrativas pueden ser de muy diversos tipos que van desde el apercibimiento, la amonestación, la suspensión, la inhabilitación, la destitución, la cancelación, la clausura, el decomiso, la multa, hasta el arresto hasta por 36 hrs.

De acuerdo con lo señalado por el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- Amonestación con apercibimiento.
- Multa.
- Multa adicional por cada día que persista la infracción.
- Arresto hasta por 36 hrs.
- Clausura temporal o permanente; parcial o total.
- Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

Por su parte, conforme al contenido del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las sanciones disciplinarias consistirán en:

- ✧ **Apercibimiento** privado o público.
- ✧ **Amonestación** privada o pública.
- ✧ **Suspensión.**
- ✧ **Destitución** del puesto.
- ✧ **Sanción económica.**
- ✧ **Inhabilitación** temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Aunque también cabe señalar que actualmente el Art. 13 de la LFRASP las contempla de la misma manera, excepto lo referente a el inciso a) (Apercibimiento privado o público).

Los ordenamientos legales antes citados, prevén diferentes tipos de sanciones administrativas, sin que de su articulado pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que debe entenderse que en este aspecto, las autoridades administrativas cuentan con una facultad discrecional para imponer las sanciones administrativas; esto es, que de acuerdo con las características de la infracción, pueden imponer cualquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando debidamente su determinación, siendo de nuestro interés las siguientes:

#### **A) Apercibimiento y amonestación**

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas como correcciones disciplinarias que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina que se abstengan de realizar conductas contrarias al desarrollo del proceso o procedimiento respectivo.

La enciclopedia Jurídica Ameba nos dice que: "...es una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta de ilicitud y aún la inmoralidad de la misma, en la esfera del Derecho", "... se acostumbra a considerar el apercibimiento como la segunda de las sanciones de ese carácter, después de la amonestación, y conjuntamente con la prevención. Sin embargo, ésta es más leve en su aplicación general".<sup>28</sup>

El Código Penal Federal en su Art. 43 señala que: "El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquirido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente". De lo anterior, podemos decir que se trata de una llamada de atención, ha quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer.

En este sentido, será necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que puede generar si persiste con

<sup>28</sup> Ibidem. p. 208

esa conducta. Generalmente, es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, ya que el apercibimiento solamente se considera "una llamada de atención", aunque puede darse el caso de que se imponga como sanción única cuando, por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso, no amerite otra.

Por su parte, la amonestación es identificada como una llamada de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta sanción tiene su origen en el Derecho Canónico, ya que se le identifica como un remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito y se sospecha que lo cometió.

Nuestra legislación menciona en el artículo 42 del Código Penal Federal:

Que la amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez.

El propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que ante el supuesto de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.

Tanto la amonestación como el apercibimiento, pueden ser públicas (las resoluciones indicarán el medio utilizado para su publicación que en principio será el D.O.F. o en el periódico de mayor circulación) o privadas (ya que solo constan en el expediente del sancionado), lo cual será determinado por la autoridad que las imponga y ambas sanciones se aplicaran cuando se den los siguientes supuestos:

- a) Previamente se cometió el ilícito.
- b) Se hace conciencia de la conducta indebida.
- c) Se conmina al infractor para que no lo vuelva a cometer.

## **B) La multa**

Constituye una sanción pecuniaria, donde el sancionado se convierte en deudor con relación a su importe, la cual en ningún caso será excesiva, atendiendo al precepto constitucional número 22, mismo que, aunque no especifica lo que debe entenderse por multa excesiva, la doctrina y los criterios jurisprudenciales interpretan que la aceptación gramatical que debe darse al término "excesivo" es que rebasen el límite de lo ordinario o razonable; estén en desproporción con la gravedad del ilícito administrativo, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones en que se cometió o por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió, y si éste es el caso, que resulten desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que estén en desproporción con la capacidad económica del infractor.

Lo anterior es lógico, si se toma en cuenta que la finalidad que persigue este tipo de sanciones es intimidatoria, es decir, la de evitar la reincidencia de los infractores, mas no la de terminar con sus patrimonios, es por ello, que se le otorga a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito, el monto y las condiciones económicas del infractor, considerando penas justas dentro de un mínimo y un máximo.

Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 Constitucional, debe satisfacer los siguientes requisitos:

- 1 Que este debidamente fundada.
- 2 Que la misma se encuentre debidamente motivada.
- 3 Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado.
- 4 Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, no se equivoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

El artículo 113 constitucional, establece que estas sanciones revestirán características especiales, aclarando que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

### C) Arresto

Acción de arrestar del latín, ad, a y restare, quedar; detener, poner preso. Detención con carácter provisional de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la ley o de la autoridad.

El arresto puede ser decretado por la autoridad administrativa, recibiendo – en este caso - la denominación de arresto administrativo, aunque también puede ser ordenado por la autoridad judicial, supuesto constitutivo del doctrinalmente llamado arresto judicial; el arresto implica una de las variantes de las correcciones disciplinarias y medios de apremio.

Gramaticalmente el arresto es considerado por el Diccionario de la Lengua Española, como "prisión" y es definido como el acto de prender, asir o coger a una persona, el cual legalmente se aplica como sanción administrativa; este implica una corta privación de la libertad del infractor ya que no puede ser superior a 36 hrs; Aunque algunos autores consideran que el máximo puede ser hasta por 15 días, y debe realizarse en un lugar distinto de aquél que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales privativas de la libertad.

### D) La suspensión del empleo cargo o comisión.

En nuestro sistema jurídico se encuentra contemplada como una sanción de carácter disciplinario, y al efecto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la divide en 2, teniendo que por un lado hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones, y por otro a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios; circunstancia que nos permite diferenciar entre éstas dos figuras, ya que la finalidad y los efectos de cada una de ellas es diferente.

Conforme a la fracción III del Artículo 53 y fracción I del 56 de la referida ley, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas disciplinarias, la cuál se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses; en tanto que la suspensión temporal se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, que se aplica cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir de inmediato el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

Manuel María Díez denomina a esta medida "suspensión preventiva", manifestando que "...en caso de una falta grave, el funcionario puede ser suspendido hasta en tanto se diligencie el procedimiento administrativo y se le aplique la sanción correspondiente. La suspensión, entonces, no es una sanción disciplinaria, sino simplemente una medida administrativa destinada a evitar las consecuentes molestias del mantenimiento en funciones de un funcionario sobre el cual pesa una sospecha".<sup>29</sup>

Para Quintana Matos "...la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye mas bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial".<sup>30</sup>

Los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen el procedimiento para la aplicación de todas las sanciones disciplinarias comprendidas en el Art. 53 que deberán seguir la SEFUPU y las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sin que se haga remisión a otras leyes.

#### **E) Destitución del puesto**

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas; la SEFUPU promoverá los procedimientos demandando la destitución del servidor público responsable.

(Art. 56 fracciones II y IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

La SEFUPU es la autoridad especializada para identificar las responsabilidades administrativas y para aplicar las sanciones disciplinarias que pueden llegar a la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República.

La imposición de sanciones disciplinarias constituyen un "acto de autoridad" en toda la extensión de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón de la

<sup>29</sup> Ibidem, p. 216

<sup>30</sup> Ibidem, p. 217

condición particular del servidor público, el cual se explica por la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás ciudadanos y como actos de autoridad se encuentran sujetos a requisitos de fundamentación y motivación que nuestra constitución exige para todos los actos de molestia.

#### **F) Inhabilitación temporal.**

De acuerdo con lo previsto por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tendrá duración de un año hasta diez años, como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños o perjuicios, si el monto de aquellos no excede de 200 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, o de diez a veinte años si excede de dicho límite; igual sanción será aplicable por conductas graves de los servidores públicos, independientemente del contenido económico de la infracción.

### **2.3.9 Las Sanciones Administrativas**

Al respecto García Maynez, dice que la sanción es "la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal"<sup>31</sup>; podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de la sanción es:

- ✓ Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- ✓ Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- ✓ Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable o siéndolo, sea necesario reestablecer el orden jurídico, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como es la destitución, la revocación o cancelación de actos que otorgan derechos, la inhabilitación, el decomiso o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser:

- ❖ El de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue las sanciones judiciales y las administrativas.
- ❖ El de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos.
- ❖ El de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas.

<sup>31</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutierrez y Lucero Espinosa. op. cit. p. 204

Manuel María Díez, denomina a este tipo de sanciones "penas de policía", las cuales afirma, deben estar establecidas por la ley y son susceptibles de pronunciarse por el órgano administrativo contra el autor de una contravención, por ejemplo, el retiro de un permiso de conducir un vehículo automotor, la confiscación o la privación de bienes por decisión administrativa<sup>32</sup>.

Al respecto, Ortiz Reyes señala que la participación del individuo en el ejercicio de la función pública lo coloca en una situación especial frente al Estado. "La sustancia propia de ésta relación de sujeción de los servidores públicos, al lado de la que resulte o sea inherente a la constituida en cada caso particular, ya sea por nombramiento o por contrato, se configura como una manifestación de la supremacía organizativa especial del Estado, en orden al cumplimiento de las funciones y servicios que le otorga el ordenamiento jurídico"<sup>33</sup>.

Por tanto, cuando el individuo participa en el ejercicio del poder público ya sea como funcionario o empleado, queda sujeto a un régimen especial de obligaciones a tal grado que cuando las incumple, se hace acreedor a sanciones disciplinarias, que son de naturaleza administrativa por ser reguladas por leyes administrativas, impuestas por autoridades administrativas y mediante procedimientos administrativos.

Conforme a las leyes de responsabilidades, la facultad sancionadora se deposita en el superior jerárquico o en un órgano de la administración, como la SEFUPU, con sus contralorías internas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Para Dromi "La decisión de la Administración imponiendo una sanción, constituye un acto administrativo típico, y por consiguiente, tienen la eficiencia jurídica propia de tales actos. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce "cosa juzgada". Luego entonces Manuel María Díez; opina que "Las sanciones administrativas son pronunciadas por la administración sin intervención del juez. Por lo que respecta a la naturaleza de las mismas, es evidente que debe ser considerada como acto administrativo y en consecuencia susceptible de ocurrirse contra él en sede judicial"<sup>34</sup>.

### 2.3.10 Medidas de Apremio

Conjuntamente con las sanciones administrativas contravencionales y disciplinarias mencionadas, encontramos un tipo especial conocido como medidas de apremio, también llamadas penas ejecutivas que son "...un mal que se inflinge a una persona pero cuya aplicación está a disposición de la autoridad, a fin de obtener la obediencia a una orden de policía"<sup>35</sup>

Las medidas de apremio son recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones, se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a observar los requerimientos que le hace la autoridad, su imposición exige una actuación

<sup>32</sup> Ibidem. p. 205

<sup>33</sup> Ibidem. p. 206

<sup>34</sup> Ibidem. p. 220

<sup>35</sup> Ibidem. p. 222

previa de autoridad y el incumplimiento por parte del gobernado, mismas que generalmente, consisten en apercibimiento, multas, auxilio de la fuerza pública y arresto.

Manuel María Díez, diferencia las sanciones en general (penas de policía) y las multas de apremio (penas ejecutorias) de la siguiente forma:

"Si la amenaza de pena prevista por la ley se dirige individualmente mediante un acto administrativo para servir a la coacción de policía, se trata de una pena ejecutiva. Si la amenaza de pena esta prevista de una manera general por una regla de derecho, con el fin de dar a conocer al público que tal acción u omisión contraria a la policía será objeto de una sanción, se trata de las llamadas penas de policía"<sup>36</sup>.

### 2.3.11 Distinción entre Infracciones y Delitos

Cabe hacer esta distinción en virtud de que no debemos catalogar de manera arbitraria o discrecional una infracción o un delito, sino que para hacerlo, primero debemos saber que una vez identificadas las obligaciones público-subjetivas de los gobernados como conductas que establecen las normas a cargo de las personas que realicen el supuesto previsto en ellas, podremos distinguir cuando el obligado cumple o no con el mandato legal, y en caso de no hacerlo incurre en un ilícito, y se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma legal.

Una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, puede dar lugar a una infracción o a un delito, o a ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el mundo jurídico.

La diferencia entre infracciones, faltas o contravenciones, y los delitos, ha sido materia de estudio de gran número de tratadistas, los cuales parten de diferentes criterios o enfoques, entre los que destacan el cualitativo, el cuantitativo y el legislativo, que son ampliamente tratados por el doctor Miguel Ángel García Domínguez en su libro Teoría de la infracción fiscal y que a continuación describo:

- La teoría cualitativa señala que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo; a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la administración realiza a favor de los gobernados, por lo que al perturbar su buen funcionamiento, lesiona indirectamente los intereses particulares.
- Por su parte, la teoría cuantitativa se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos al considerar que para la diferenciación solo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación de la organización, así, cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad, estaremos frente a un delito, pero si solo

<sup>36</sup> Ibidem. p. 222

consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.

- Por último, la teoría legislativa considera que la diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidades sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario, consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.

En el sistema jurídico mexicano corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones o las faltas y los delitos; de acuerdo a lo que establece el Art. 73 fracción XXI de nuestra carta fundamental, el cual refiere que El Congreso tiene facultad para: "...establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse".

Como podemos percatarnos, nuestra Constitución utiliza unos términos y es el legislador ordinario quien lleva a cabo la delimitación entre las faltas y los delitos.

Cuando los órganos de la Administración Pública actúan deben sujetarse a las disposiciones legales que, además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les impone obligaciones específicas que deben observar; por su parte, los gobernados tienen reglamentada su libertad que en razón del interés público, el Estado limita mediante el ejercicio de su facultad de policía.

Conforme a lo anterior, por infracción administrativa, llamada también ilícito administrativo o falta administrativa, debe entenderse la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe.

En otras palabras, se entiende por infracción administrativa, la conducta imputable a un gobernado, por acción u omisión, que constituye una violación o trasgresión a una norma jurídico-administrativa y, que por tanto, resulta antijurídica, la cual podrá ser reprimida por la autoridad administrativa a través de las sanciones de la misma naturaleza, que al efecto establezca la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **CAPITULO III Conformación del Patrimonio Inmobiliario Federal**

### **3.1 Historia del Territorio**

El territorio es un concepto creado por el hombre que lo ha acompañado a través de la Historia por muchos siglos. El concepto mismo de territorio nacional y de frontera es una estructura cultural de la sociedad humana, puesto que el planeta desde sus orígenes y su evolución en su contexto físico no tiene divisiones de circunscripciones, ni fronteras territoriales, es decir, es un todo que el hombre ha fraccionado en su superficie terrestre. Aunque posteriormente el territorio se concibió como consecuencia del ejercicio de la soberanía que el Estado ejerce sobre su territorio, imponiendo su imperio y sus leyes, las cuales determinan las disposiciones y usos dentro de este, pues

la sociedad que lo constituye esta influenciada por factores del medio ambiente geográfico como: el suelo, el clima, la topografía, los mares, los ríos, los bosques, la caza, e inclusive la demografía.

La noción de territorio va muy estrechamente ligada con la evolución del hombre sobre el planeta y así tenemos que el Territorio Nacional es el conjunto de elementos físicos-geográficos del planeta (tierra) sobre los que el Estado ejerce su soberanía, mismo que sirve de asiento a su población y esta delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas en tratados).

El ilustre maestro Andrés Serra Rojas asevera 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"<sup>37</sup>

Alessandro Gropalli, asegura en cuanto al aspecto etimológico de la palabra territorio que "no deriva como se cree comúnmente de terra, sino de terreo territo, que significa espanto, atemorización"<sup>38</sup>.

Dentro del Territorio Nacional surgen dos instituciones públicas, "Nación y Estado", pero es importante saber que no deben confundirse ambos conceptos porque el contenido de la Nación es muchísimo más rico que el contenido del Estado, ya que mientras la Nación comprende un sin número de aspectos de la vida humana y ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, (o sea, es una especie de atmósfera colectiva que circunscribe e impregna un sin fin de conductas en nuestra existencia); el Estado, es sólo una Organización Pública, un armazón jurídico, el órgano formalmente establecedor del Derecho aplicador de éste, que comprende sólo un cierto número de aspectos determinados de nuestra vida y nada más, además mientras que no es posible enumerar las funciones de la Nación, porque es una comunidad total o suprafuncional, resulta perfectamente posible enumerar con toda precisión las funciones del Estado, las cuales están definidas por el Derecho.

### **3.2 Jurisdicción, Capacidad y Régimen de la Propiedad Pública Federal**

Para entender la diferencia entre la propiedad pública federal y la propiedad pública local, en primer lugar empezaremos por explicar que México está constituido como una Federación, es decir, por la unión de Estados libres y soberanos, lo cual origina que existan materias de jurisdicción federal (que corresponden al Gobierno Federal) y materias de jurisdicción local (que corresponden a cada uno de los 31 Estados de la República).

La jurisdicción comprende las facultades que se tienen sobre un territorio para expedir leyes (que compete al Poder Legislativo), aplicarlas (que compete al Poder Ejecutivo) y dirimir controversias (que compete al Poder Judicial); el Gobierno Federal expide leyes cuya aplicación compete tanto al propio Gobierno Federal como a los Estados, ello en virtud de la facultad que le confiere la propia Constitución, sin embargo, esto no significa

<sup>37</sup> PC CD-ROM. Diccionario Jurídico actualizado 2003-2005. op. cit. p. T

<sup>38</sup> Ibidem, p. T

que dichas disposiciones se aplicarán de manera simultánea con las leyes estatales, sino que cada una se aplicará con independencia de la otra, ya sea en atención a la supletoriedad o a la jurisdicción misma.

Cada Estado tiene jurisdicción exclusivamente dentro de su propio territorio, y al respecto la fracción II del artículo 121 constitucional adoptó el principio casi universal de la *lex rei sitae*, al establecer que: "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.", de modo que los inmuebles que se encuentran dentro del territorio de un Estado determinado, en principio, están sujetos a la respectiva jurisdicción local, sin embargo, ello no quiere decir que las leyes federales no se puedan aplicar en los territorios de los Estados ya que en ellos se encuentran bienes nacionales e inmuebles federales.

Como dijimos anteriormente, la Federación y los Estados ejercen sus respectivas jurisdicciones sobre un solo territorio nacional, es decir, en el mismo ámbito espacial, solo que en tanto que la jurisdicción federal cubre toda la extensión del territorio nacional, el Estado tiene jurisdicción únicamente dentro de su propio territorio.

En caso de existir controversia al respecto, el artículo 133 constitucional establece la siguiente fórmula para solucionar los conflictos que pudieran presentarse entre una ley federal y una ley local, debiendo siempre tomar en cuenta "la supremacía de las leyes federales sobre las leyes locales". En tal virtud, mientras la jurisdicción federal sobre la propiedad pública federal se sustente en un mandato constitucional, sin lugar a discusión, se le dará prioridad y excluirá a las jurisdicciones locales por razón de la materia.

No obstante, nuestra ley fundamental condiciona a la jurisdicción federal al establecer que los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los poderes federales, desde la fecha en que otorgue su consentimiento la Legislatura Local de la entidad en que estén ubicados, salvo que se trate de bienes adquiridos por la Federación antes del 1º de mayo de 1917 o que la Constitución los haya nacionalizado, en el concepto de que si la Legislatura no da su consentimiento, los inmuebles quedarán en la situación jurídica de los anteriores bienes de dominio privado nacional, es decir, continuarán bajo jurisdicción local situación que en opinión del tesisista se presta a múltiples debates, en los cuales el lector podrá participar con posterioridad bajo su más estricto criterio ufano propio su conocimiento.

Las personas físicas y morales tienen capacidad legal para adquirir el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles, pero claro, con las limitaciones que establecen las leyes, así entonces, el Código Civil de cada Estado de la República (por tanto, de carácter local) establece el régimen jurídico al que están sujetos la mayoría de los inmuebles localizados dentro de su territorio, siendo la excepción aquellas personas que al adquirir la propiedad sobre los inmuebles, originan que estos bienes escapen a la regulación jurídica local y se sujeten a otros ordenamientos legales, es decir, el cambio de propietario genera el cambio de régimen jurídico aplicable al inmueble, y por esta razón es importante distinguir a las personas que ostentan una naturaleza jurídica diferente. En efecto, al hablar de esa excepción nos estamos refinando al Gobierno Federal, el cual al adquirir inmuebles para ingresarlos a su patrimonio, les transforma la calidad jurídica y los coloca en una situación especial frente a los particulares.

Existe una distinción entre las personas que son sujetas del derecho público (local y federal) y las que pertenecen al derecho privado, quedando de la siguiente manera:

- Los gobiernos de los Estados y de los Municipios son personas de derecho público local. El régimen jurídico aplicable a los inmuebles pertenecientes a dichos gobiernos, aparece consignado en el citado Código Civil o en la ley de propiedad pública del Estado respectivo.
- Son personas de derecho privado las personas físicas, las asociaciones civiles y las sociedades civiles o mercantiles. El régimen de propiedad privada regulado por el Código Civil de cada Estado, es aplicable a los inmuebles que pertenecen a las personas de derecho privado, es decir a los ciudadanos convencionales.

Sin embargo, cabe destacar que existen otros sujetos creados por la legislación federal cuyos bienes inmuebles, a pesar de localizarse en el territorio de los Estados, se encuentran regulados por leyes federales, y no por las normas locales del Código Civil respectivo.

- En efecto, el Gobierno Federal es el tercer ente y corresponde al derecho público federal; sus bienes están sujetos a disposiciones conducentes de la Constitución Federal, tales como la Ley General de Bienes Nacionales y diversas leyes federales que regulan materias específicas como: terrenos baldíos y nacionales; monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; bosques; minas; petróleo; mar, y aguas nacionales.

En materia inmobiliaria para identificar la jurisdicción procedente será necesario atender al régimen de propiedad (privada, pública local, pública federal y social) al que estén sujetos los inmuebles de que se trata, pero en principio, a la naturaleza jurídica de la persona propietaria de tales bienes, lo cual va a caracterizar la materia y por tanto será la que determine la jurisdicción procedente, es decir, la ley aplicable y los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes.

En México existen los siguientes regímenes jurídicos aplicables a los inmuebles en atención a la naturaleza jurídica de su propietario:

- a) Propiedad privada,
- b) Propiedad pública local,
- c) Propiedad pública federal y
- d) Propiedad social (ejidal o comunal).

Son de jurisdicción local la propiedad privada y la propiedad pública local, en cambio, están sujetas a la jurisdicción federal la propiedad pública federal y la propiedad social.

Antes de continuar, cabe recordar que para los efectos del presente estudio, sólo nos interesará la propiedad pública federal.

Por su parte, el Código Civil Federal en su capítulo III, diferencia dos tipos de propiedad atendiendo a las personas a quienes pertenecen los bienes y son:

**A) Bienes de dominio público.-** Aquellos que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios para el cumplimiento de sus funciones y que a su vez se subdividen en:

- Bienes de uso común.
- Bienes destinados a un servicio público.
- Los bienes propios.

Estas subdivisiones son de gran importancia para el presente estudio, por ende dedico con posterioridad un espacio mas amplio para su mejor explicación y entendimiento.

**B) Bienes propiedad de los particulares.-** Son aquellos que forman parte del patrimonio de cada ciudadano y que se encuentran protegidos por las leyes, desde luego con las reservas y excepciones que ellas mismas otorgan.

(Art's. 764, 765, 767, 768 y 770 CCF)

### **3.3 Nacimiento de la Legislación Federal sobre la Propiedad Pública en México**

Inicialmente el artículo 125 de la anterior Constitución de la República Mexicana de 1857, sujetó a la inspección de los Poderes Federales a los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al Gobierno de la Unión, sin embargo, esta disposición no creó la jurisdicción federal sobre dichos bienes, ni los abrazo a un régimen jurídico distinto al aplicable a los demás inmuebles pertenecientes a las personas de derecho privado.

Por su parte, el antiguo Código Civil del Distrito Federal (capital de la República), expedido el 13 de diciembre de 1870, dedicó un capítulo a la regulación de los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen, con lo cual incipientemente se dividió a los bienes en propiedad pública o privada y así el artículo 796, consideró como bienes de propiedad pública a "los que forman el erario federal" (Art. 795 y 796 CC del DF de 1870).

Desde luego, el hecho de que un inmueble formase parte del erario federal, no podría por sí solo surtir efectos en la jurisdicción federal, además el artículo 797 del ordenamiento arriba citado señalaba que: "Los bienes de propiedad pública se regirán por las disposiciones de este Código, en cuanto no esté determinado por las leyes especiales..." De modo que las leyes especiales que llegaran a expedirse para regular los bienes de propiedad pública, habrían de tener preeminencia sobre las disposiciones del Código Civil de 1870. Empero en ese momento, ¿quién era competente para expedir una ley sobre la propiedad pública federal?, ya que de entre las facultades del legislativo no se encontraba dicho rubro, porque la Constitución de 1857 en su artículo 117 reservaba a los Estados las facultades que no concediese en forma expresa a las autoridades federales, lo cual redundaba en lo que expresamos ya que además de que no otorgaba facultades al Poder Legislativo Federal para regular la materia civil en general, tampoco regulaba la materia inmobiliaria en particular, por tanto, no existía fundamento

constitucional para que el Congreso de la Unión expidiera una ley sobre la propiedad pública federal.

Consecuentemente el 31 de octubre de 1901 fue reformado el artículo 125 constitucional, y pasó a quedar en los siguientes términos:

"Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva." (Controversial anuencia que ha trascendido siendo a la fecha aún vigente).

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico vigente en ese entonces, el alcance de la reforma constitucional debía entenderse como la sujeción de los inmuebles de propiedad federal a una ley federal diferente a las leyes locales y distinta a las leyes civiles, es decir, a una ley federal administrativa que establecería por consiguiente, un régimen exorbitante sobre los inmuebles de propiedad federal con el propósito, entre otros, de otorgar al Gobierno Federal una protección mayor sobre sus bienes que la que les brindaba el derecho civil local a las personas de derecho privado con respecto a los inmuebles de su propiedad.

De esta forma fue como se configuró la jurisdicción federal sobre el patrimonio inmobiliario federal, pero inexplicablemente desde su creación nació con las siguientes limitaciones:

- a) Se circunscribió a los inmuebles destinados al servicio público o al uso común, quedando fuera aquéllos que no se utilizasen para esos fines.
- b) En forma inusitada y equivocada, se vinculó la jurisdicción federal con la soberanía de los Estados, condicionando la procedencia de aquélla a la voluntad de éstos (característica que a la fecha continúa siendo aplicable).

En efecto, la primera parte del artículo 125 constitucional de 1857 estableció la jurisdicción federal sin sujetarla a condición alguna, pero curiosamente sólo lo hizo respecto a los inmuebles adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma de 1901 y en lo relativo a los inmuebles adquiridos por el Gobierno Federal con posterioridad a esa fecha, la procedencia de la jurisdicción federal quedó condicionada al consentimiento de la legislatura local respectiva.

Sin duda, el legislador constituyente tuvo la facultad soberana de asignar cualquier materia al ámbito de competencia del Gobierno Federal, pero de manera inexplicable, ese poder lo ejerció únicamente respecto a los inmuebles adquiridos con anterioridad a la reforma constitucional, y desde ese momento las legislaturas se erigieron absurdamente en valladares a la jurisdicción federal.

El tratamiento que la reforma de 1901 dio a la jurisdicción federal sobre el patrimonio inmobiliario del Gobierno Federal, revela que el legislador constituyente no tenía claro que la Federación y los Estados ejercen su jurisdicción sobre un solo territorio nacional, es decir, en el mismo ámbito espacial.

Desde luego, como bien sabemos, la jurisdicción federal implica el desplazamiento o exclusión de la jurisdicción local, sin embargo, ese desplazamiento no se da en función del territorio, pues en él coexisten el orden federal y el orden local, sino en razón de la materia de la cual se trate, por lo que de ninguna manera nos podemos explicar la razón que tuvo el legislador ya que no existe ninguna otra materia del orden federal en la que se requiera el consentimiento de las autoridades locales para que prospere la jurisdicción federal.

En síntesis, durante el siglo XIX, la Federación no tuvo jurisdicción sobre sus propios inmuebles. Al iniciarse el siglo XX, la Constitución fue reformada con ese propósito, pero en forma muy deficiente, ya que se generaron muchas dudas respecto a los inmuebles que el Gobierno de la Unión destinara al servicio público o al uso común, de entre las cuales podemos apuntar: ¿qué efectos podía tener la negativa expresa de la legislatura?, ¿qué sucedería si la Federación no solicita el consentimiento de la legislatura?, o ¿qué pasaría si la legislatura no conteste la solicitud?, y, en lo que respecta a los demás inmuebles de propiedad federal, entonces ¿a qué régimen jurídico estaban sujetos?

Estas interrogantes se presentaron en diversos debates que dieron origen a las sucesivas ediciones de leyes reguladoras del patrimonio inmobiliario federal, mismas que en algunos casos, se constituyeron como iniciativas de dichas leyes, y en otros, en el diario debate entre las Cámaras de Diputados y de Senadores, dejando constancia de la interminable polémica suscitada para dar contestación a esas preguntas. Cabe repuntar que desde aquellos tiempos dicho debate legislativo ha estado ausente en una cuestión fundamental ya que no se ha logrado aclarar ¿Cuál es el fin práctico que persigue el requerir la anuencia de la legislatura local para que se produzca la jurisdicción federal en cada caso concreto?

No obstante, con el propósito declarado de respetar la soberanía de los Estados, el Congreso Federal Constituyente rescató tal disposición jurídica en cuestión con todas sus imperfecciones, y es en el artículo 132 de la Constitución de la República Mexicana que se promulgó en 1917, y que entró en vigor el 1o. de mayo de ese año, donde a partir de tal fecha, actualizó haciéndose necesaria la anuencia de la legislatura local respectiva para que proceda la jurisdicción federal respecto a los inmuebles que el Gobierno de la Unión adquiera y destine al servicio público o al uso común.

Al respecto la LGBN vigente, como ya hemos dicho reiteradamente conserva el criterio de que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá del consentimiento de la legislatura local respectiva.

El decreto o acuerdo mediante el cual la Federación adquiera, afecte o destine un inmueble para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente, dicho acto jurídico surtirá efectos de notificación a la propia legislatura del Estado con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, y será a partir de la fecha de la misma publicación.

Se presumirá que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugura su período inmediato de sesiones. La negativa expresa de la legislatura correspondiente, dejará al inmueble sujeto a la jurisdicción local, aunque cabe señalar que una vez obtenido el consentimiento, será irrevocable la jurisdicción federal de pleno derecho.

### **3.4 Facultades de la Federación, los Estados y los Municipios**

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, estableció a la Federación como la forma del Estado Mexicano, y desde entonces México está conformado como una Federación y no como un Estado Central. Esta diferencia ha sido considerada en la creación de los distintos ordenamientos jurídicos que han regulado el régimen aplicable a los bienes pertenecientes al Gobierno Federal, puesto que la distribución de los inmuebles entre la Federación y los Estados depende de las funciones que cada uno de dicho niveles debe desempeñar de acuerdo con el pacto federal.

En efecto, los Estados que se unen en una Federación deben consignar en la Constitución las facultades que le confieren al Gobierno Federal y a cuyo ejercicio renuncian.

Así entonces, en cuanto a las facultades reservadas a los Estados, es muy importante tener en cuenta que en la medida que el tiempo avanza, el gobierno va incrementando su intervención en diversos aspectos del desarrollo económico, social y cultural del país, de modo tal que la relación de facultades contenidas en el texto constitucional, por muy exhaustiva que sea, no puede agotar todas las materias de regulación, por ello es importante determinar el nivel de gobierno al que corresponderá el ejercicio de alguna facultad en un nuevo campo de intervención del Estado en la vida social.

El artículo 124 de la entonces Constitución Mexicana, establecía el siguiente principio para la distribución de competencias entre la Federación y los Estados: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".

De esta manera, el ámbito de competencia del Gobierno Federal se restringía a las facultades que en forma expresa le asignara la Constitución, luego entonces, correspondería a los Estados la regulación de los demás aspectos del desarrollo económico, social y cultural en sus respectivas jurisdicciones, tal es el caso de la salubridad local y de las vías locales de comunicación.

Claro está que nada impide que en la propia Constitución se establezcan las facultades que les corresponderá desempeñar a los Estados. Así por ejemplo, el artículo 27

constitucional dispone que: "Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

Por lo que se refiere a los Municipios, cabe destacar que el artículo 115 fracción IV constitucional los faculta para administrar "libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Por otro lado, de entre tantas facultades del Gobierno Federal, caben destacar las siguientes: relaciones internacionales, seguridad nacional a cargo de las fuerzas armadas, política interior, emigración e inmigración, salubridad general, finanzas públicas federales (impuestos, derechos, deuda y egresos), correos, telégrafos, y procuración e impartición de la justicia federal.

Asimismo, la Constitución confiere facultades al Gobierno Federal para regular las siguientes actividades económicas de interés nacional: planeación nacional del desarrollo económico y social; instituciones de crédito, seguros y fianzas; mercado de valores; almacenes de depósito; empresas de arrendamiento financiero y de factoraje; turismo; telecomunicaciones, y transportación aérea, marítima, ferroviaria y en carreteras federales.

Si bien en la mayoría de los casos anteriores no se requiere adquirir derechos de propiedad sobre los inmuebles necesarios para cumplir con las responsabilidades mencionadas, cuando ello suceda, es decir, cuando se adquieren tales derechos, es lógico que el titular sea el Gobierno Federal y no otro nivel de gobierno.

Es importante señalar que también el Gobierno Federal tiene facultades para administrar los siguientes bienes y recursos de la Nación: monumentos arqueológicos, terrenos nacionales, puertos marítimos, aguas nacionales, hidrocarburos, minería, bosques, recursos pesqueros, energía eléctrica y nuclear, entre otros.

En cuanto a las facultades de los Municipios, la Constitución determina que estos tengan a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los mismos, así como su capacidad administrativa y financiera (Art. 115 constitucional).

De conformidad con la enumeración anterior de los servicios públicos de carácter Municipal, es conveniente mencionar que los inmuebles necesarios para la prestación de dichos servicios serán integrados al patrimonio de los Ayuntamientos Municipales mismos que serán incorporados por las diversas vías de adquisición que establecen las leyes.

No omito señalar que también existen facultades concurrentes, las cuales son una excepción al principio sustentado por el artículo 124 constitucional, ya que se prevé la intervención alternativa del Gobierno Federal o de los Estados e inclusive de los Municipios en las siguientes materias: educación, asentamientos humanos, protección

del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y otras que no tienen una relación directa con la propiedad pública. En estos casos, el legislador constituyente delega en el legislador ordinario la atribución para conferir facultades mediante una ley a cada nivel de gobierno en la materia de que se trata. Cabe señalar que esto no implica compartir facultades, puesto que dentro de cada materia hay una jurisdicción reservada exclusivamente a la Federación, y otra a los Estados.

Para entender mejor la expresión de facultades coincidentes o concurrentes, podemos citar por ejemplo que en la reforma de 1931 el Gobierno Federal tuvo facultades para "legislar en materia educativa, sin menoscabo de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo" (Art. 73 fracción XXV). Por otra parte, "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo." (Art. 117).

Finalmente, una vez explicadas las facultades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, pasemos ahora a analizar la figura de la descentralización de funciones, donde a partir de 1992, el Gobierno Federal ha emprendido un vigoroso programa de descentralización de funciones en favor de los gobiernos de los Estados, principalmente en materias vinculadas con el desarrollo social como lo son la educación y la salud. Estos sectores de la Administración Pública Federal, que ocupan un elevado porcentaje de los inmuebles de propiedad federal, serán transferidos administrativamente a los gobiernos estatales.

Es muy importante observar este fenómeno de descentralización, puesto que refleja que el pacto federal está sujeto a un proceso dinámico que permanentemente lo actualiza.

### 3.5 Patrimonio del Estado

Este es regulado por el párrafo cuarto del Art. 27 de nuestra Constitución, el cual reza: "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 permanente o intermitentemente con el mar; las 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; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad 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.

Para Bielsa "el patrimonio del Estado o dominio del Estado es aquél conjunto de cosas sobre las que el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad y se divide entre aquellos bienes destinados a un servicio público, y aquellos que no lo están y pueden ser enajenados"<sup>39</sup>.

Para Gabino Fraga es "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"<sup>40</sup>.

Acosta Romero lo define como "el conjunto de elementos materiales e inmateriales, tanto del dominio público, como del privado, bienes, derechos e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometido"<sup>41</sup>.

Según De Castro es "la unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propios obligaciones y derechos"<sup>42</sup>.

Planiol y Ribert lo definen de forma muy genérica como "el conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciable en dinero y considerado como una universalidad de derecho"<sup>43</sup>.

Por su parte, Eduardo Bustamante lo concibe como "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica"<sup>44</sup>.

Por otro lado tenemos que la Ley General de Bienes Nacionales parte del concepto de unidad del patrimonio inmobiliario federal, el cual pertenece en su totalidad al Gobierno Federal ya que este es el único que tiene personalidad jurídica y capacidad para

<sup>39</sup> Luis Humberto Delgado Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. p. 53

<sup>40</sup> Ibidem p. 53

<sup>41</sup> Miguel Acosta Romero. op. cit. p. 95

<sup>42</sup> Andrés Serra Rojas. op. cit. p. 247

<sup>43</sup> Recordemos que en la presente tesis nos vemos obligados a mencionar las diferentes posturas de los autores amén de obtener un criterio propio. Lea bajo sus debidas reservas esta idea ya que es multinterpretativa.

<sup>44</sup> Andrés Serra Rojas. op. cit. p. 247

adquirir y poseer inmuebles. Los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y las dependencias del Poder Ejecutivo Federal carecen de patrimonio inmobiliario propio.

Debido a la importancia que representa esta parte del patrimonio de la Nación es que se dispone que en una sola dependencia del Ejecutivo Federal se concentren las facultades para representar al Gobierno Federal en las adquisiciones, destinos, enajenaciones y protección jurídica de inmuebles, así como también la responsabilidad de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, e integrar el inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal y el Catastro de la Propiedad Federal. A esta dependencia nos llegaremos a referir en este trabajo como "autoridad inmobiliaria", entendiendo por tal, efectivamente, a la SEFUPU.

Este régimen de administración interior de los inmuebles pertenecientes al Gobierno Federal tiene la finalidad de dar aprovechamiento óptimo a ese patrimonio y evitar así que un inmueble se desaproveche, enajene o abandone cuando deje de ser útil a la dependencia destinataria, ya que en tal caso podrá ser aprovechado por otra dependencia o entidad pública.

Así, el patrimonio del Estado está integrado por dos elementos a saber:

- 1) La parte activa o positiva, que a su vez está compuesta por:
  - ✓ Los bienes inmuebles de los cuales es titular en forma directa, por conducto de la Federación o, indirectamente a través de los Estados de la Federación, Municipios, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las partes integrantes del territorio nacional.
  - ✓ Los bienes muebles de los que es titular, en las mismas condiciones apuntadas en la viñeta anterior.
  - ✓ Los derechos que le reportan la titularidad de los bienes antes señalados.
  - ✓ Los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir por vías de derecho público y privado.
  - ✓ El conjunto de bienes de carácter material o incorpóreo y los derechos que reportan.
- 2) La parte pasiva o negativa, integrada por el conjunto de obligaciones de carácter pecuniario, y que está representada por la deuda pública.

De los dos elementos citados cabe recordar que sólo nos ocuparemos del universo de inmuebles comprendidos en el primer punto de la parte activa o positiva.

El patrimonio del Estado está conformado por bienes nacionales que son aquellos bienes muebles e inmuebles que pertenecen a la Federación y que estarán sujetos al régimen de dominio público o a regulación específica que señalen las leyes respectivas.

El patrimonio del Estado también llamado "bienes de dominio público" se basa en los artículos 27 y del 42 al 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Patrimonio de los Poderes de la Unión.**

El Gobierno Federal está integrado por tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, donde cada uno de ellos tiene sus propias facultades, considerándose al Gobierno Federal como un todo que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, pero es importante recalcar que cada Poder por sí solo carece de tales atributos.

La representación jurídica del Gobierno Federal en materia inmobiliaria siempre se ha concentrado en una sola dependencia del Ejecutivo Federal denominada actualmente Secretaría de la Función Pública (SEFUPU), la cual interviene en las adquisiciones y enajenaciones de los inmuebles necesarios para el servicio de los tres Poderes de la Unión.

Cada año el Congreso de la Unión (Poder Legislativo) aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual los Poderes Legislativo y Judicial tienen asignada una partida específica y su ejercicio no requiere autorización del Poder Ejecutivo; dicha autonomía presupuestal ha hecho posible que en algunas ocasiones el Poder Judicial adquiera por sí solo inmuebles para su servicio sin intervención de la dependencia competente del Ejecutivo Federal, lo cual ha generado un principio de desorden que se ha pretendido plantear como un conflicto entre los Poderes de la Unión.

No obstante, es evidente que a los Poderes Legislativo y Judicial no se les puede dar el mismo trato que a una dependencia del Ejecutivo Federal, ya que la adquisición de inmuebles para su servicio no puede quedar condicionada a una autorización de ese Poder.

El respeto al principio de la división de Poderes no implica que cuando se realiza una operación inmobiliaria la representación del Gobierno Federal deba ser asumida por un Poder que no tiene facultades en esa materia, así como tampoco es procedente que cada Poder Federal constituya su "propio patrimonio", como si cada uno fuese una persona jurídica distinta, es por ello que todas las adquisiciones inmobiliarias se realizan a favor del Gobierno Federal indistintamente.

Al respecto, el artículo 23 de la Ley General de Bienes Nacionales establece las atribuciones que se otorgarán al Poder Legislativo (en esta materia) y que serán ejercidas de forma independiente por conducto de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

El Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Federación, a nombre de la propia Federación, podrán:

- a) Adquirir inmuebles con cargo al presupuesto de egresos que tuvieren autorizado o recibirlos en donación para asignarlos al servicio de sus órganos y administrarlos.

- b) Enajenar los inmuebles previa emisión del acuerdo de desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.
- c) Implementar un sistema de administración inmobiliaria que permita la administración eficaz y el óptimo aprovechamiento de los inmuebles que adquieran, así como designar a sus responsables inmobiliarios, quienes tendrán las funciones previstas en la normatividad que emitan en materia de administración de inmuebles, debiendo además realizar el acopio y actualización de la información y documentación correspondiente

Tratándose de inmuebles considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, darán la intervención que corresponda conforme a la legislación aplicable, a la Secretaría de Educación Pública.

Y por su parte el artículo 24 del mismo ordenamiento citado, señala que también deberán conformar su respectivo inventario, catastro y centro de documentación e información relativos a los inmuebles federales así como tramitar la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal de los títulos de propiedad correspondientes.

Además, proporcionarán a la SEFUPU la información relativa a dichos inmuebles, a efecto de que sea incorporada al Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal. Al respecto comento que este sistema será expuesto más adelante, en virtud de la importancia que representa en el tema que nos ocupa.

### **3.6 Bienes Nacionales**

Son bienes nacionales:

- a) Los bienes de uso común.
- b) Los bienes muebles e inmuebles de la Federación.
- c) Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades.
- d) Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía.

En general, todos los bienes propiedad de la Federación.

Es importante enfatizar que a menudo se confunden los términos "Bienes Nacionales" con los bienes nacionalizados, lo cual no es correcto y por ende explicaremos los segundos, ya que se consideran bienes nacionalizados aquellos que las iglesias y agrupaciones religiosas hubiesen administrado o utilizado con anterioridad al 29 de enero de 1992 (porque en este año se dio la reforma que otorgo personalidad y patrimonio propio a las iglesias), incluyendo aquéllos respecto de los cuales, a la fecha de entrada en vigor de ese ordenamiento, aún no se hubiere expedido la resolución judicial o la declaración administrativa correspondiente.

(Art's. 3, 6 y Cuarto transitorio de la LGBN y Decimoséptimo transitorio de la CPEUM)

Los bienes nacionales se dividen en:

- 1) La propiedad originaria.
- 2) El dominio directo.
- 3) Los bienes de dominio público de la Federación.
- 4) Los bienes de dominio privado de la Federación.

Estos 4 puntos serán explicados detalladamente a continuación.

### 3.6.1 La Propiedad Originaria

Esta clasificación de la propiedad del Estado encuentra su apoyo constitucional en el primer párrafo del artículo 27 el cual a la letra dice:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La expresión "propiedad originaria" o primer propietario, implica la necesidad de explicar como es que una persona o institución se atribuye el dominio de un bien del cual puede disponer, es decir, precisar porque se puede identificar a un objeto en relación con una persona antes que ninguna otra y, por tanto, implica desentrañar de donde se genera ese derecho. De esta manera, tenemos que la propiedad originaria en nuestro país significa que la Nación Mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, y que a partir de ella por la transmisión del dominio de tales bienes surge la propiedad derivada, es decir, la propiedad privada.

Las características especiales de la propiedad originaria de la Nación que consagra la constitución vigente, no pueden ser debidamente comprendidas y apreciadas sin antes conocer los precedentes singulares de la propiedad territorial en México, los cuales datan de la época de la Colonia, donde el principio base de toda construcción jurídica de la propiedad Colonial fue el de que la conquista no constituyó el origen de la propiedad, pues ella no era más que un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de serlo tenía como titular a los reyes de España, los cuales habían adquirido su derecho en todas las tierras descubiertas y por descubrir; luego entre otros títulos, la Bula de Alejandro VI de 4 de mayo de 1493, según la cual se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, con libre llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción, "todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía, fabricando y componiendo unas líneas del Polo Ártico, que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallando islas y tierras, ora se hayan de hallar hacia la India o hacia cualquier otra parte, cuya línea dista de cada una de la Islas que vulgarmente dicen que son los Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Mediodía y de cuyas tierras no hubiere tomado posesión, ningún otro rey o príncipe Cristiano hasta el día de Navidad del año de 1492."<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. p. 55

La donación se entendió en su tiempo no a favor del Estado Español sino directamente en beneficio de la Corona de España, lo cual trajo como consecuencia que ningún particular pudiera tener derecho alguno sobre ellas sin ningún título que no emanara de la Corona, marcándose así una profunda diferencia entre la propiedad que estableció la legislación colonial española y la reconocida por las legislaciones que aceptaron el concepto de la propiedad romana, sin embargo, la propiedad mercedada no fue una propiedad absoluta, ya que estaba sujeta a la condición suspensiva de su ocupación y a varias condiciones resolutorias, como eran las de no tener pobladas y cultivadas las tierras y la de enajenar dichas tierras a iglesias, monasterios o personas eclesiásticas.

Pasada la primera preocupación de las autoridades de poblar y poner en producción las tierras descubiertas, se trató de ordenar la titulación de la propiedad que había llegado a un alto grado de confusión, debido a la multiplicidad de autoridades que intervenían en el reparto y mercedaciones; razón por la cual, se expidieron diversas disposiciones, de las que sin duda la más importante es la consignada en la Real Instrucción del 15 de octubre de 1754, en que se precisaron las autoridades que debían de intervenir en la venta y composición de las tierras y baldíos pertenecientes a la Corona, estableciendo las bases para determinar la legalidad de diversos títulos que hubieren sido extendidos antes y después de la propia Real Instrucción.

Una característica muy importante del régimen que se viene examinando consistió en la preocupación tomada por los monarcas españoles para limitar la extensión de las tierras que podían concederse por virtud de la mercedación real, para evitar con ello la concentración de las mismas en pocas manos y en la amortización de la propiedad raíz, tal y como lo demuestran las leyes en las que se prevenía que las tierras se repartieran sin exceso, bajo pena de perderlas, "a iglesias, monasterios, o a otra persona eclesiástica" además de que no se podían repartir en otro lugar, sino fuere dejando la primera residencia y pasándose a vivir a la tierra que de nuevo se poblare, salvo si en la primera hubiese vivido los cuatro años que tiene obligación para el dominio.

Especial cuidado mereció dentro de la legislación colonial el régimen de propiedad de las tierras de los indios, mismas que podían clasificarse en dos grupos: las que se referían a las propiedades que los indios tenían desde antes de la conquista y las que se otorgaban para la formación de nuevas poblaciones.

(Ley V del Tit. XII, Lib. IV, Rec. de Indias.). En la Ley IX del mismo título de la citada recopilación, se afirmaba la protección dada a la propiedad de los indios al disponer "mandarnos que las estancias y tierras que se dieren a los españoles sean sin perjuicio de los indios y que las dadas en sus perjuicios y agravio se vuelvan a quien de derecho pertenezcan"<sup>46</sup>.

Además, no omito señalar que a esto antecedió la Ley VIII, que en su Título III del Libro VI de La Ordenanza del 26 de mayo de 1567, expedida por el virrey Marqués de Falces, en la cual se ordenó que "los sitios en que se hayan de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, labranzas y un ejido

<sup>46</sup> Ibidem. p. 56

de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles<sup>47</sup>.

Años después al consumarse la Independencia de México, la propiedad territorial que constituyó parte del Real Patrimonio fue absorbida por la Nación Mexicana y el régimen Colonial establecido para dicha propiedad subsistió en sus términos fundamentales, aunque por razones de organización política, las atribuciones para repartir las mercedes se encontraron en manos de los diversos Estados de la Federación.

En el año de 1863 fue expedida la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, en donde se consideraba que la titulación de la tierra debería de hacerse por la Nación; además se establecieron dos obligaciones para los adquirentes de tierras: 1) de poblarlas y 2) de cultivarlas.

Pero eso sí, se limitó la extensión que podía ser adquirida por persona a la cantidad de dos mil quinientas hectáreas, viniendo a dejar a éstos la facultad de disponer de su propiedad en la forma que conviniera a sus intereses. Así mismo, suprimió la posibilidad de revisión de la titulación de la propiedad de las tierras, y prohibió al Poder Público molestar a los particulares intentando revisar los títulos expedidos.

La ley de 1894, con varias modificaciones y estando suspendida en parte, vino rigiendo hasta 1917, en que la Constitución Federal estableció un régimen para la propiedad lo cual significó una regresión a la legislación colonial, puesto que en su artículo 27 establece el principio de que a la Nación corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas del territorio y que ellas sólo pueden ser adquiridas mediante título que la propia Nación otorgue, y con ello además se concede a la Nación Mexicana la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La propiedad originaria que la Nación tuvo sobre las tierras del territorio de la República, mismas que constituyen un elemento de su patrimonio, se controló por la entonces Ley sobre Terrenos Baldíos y Nacionales de 30 de diciembre de 1950 (D.O.F. de 7 de febrero de 1951).

Los terrenos propiedad de la Nación se dividen en tres categorías: a) baldíos, b) nacionales, y c) demasías. Los primeros son los que no han salido del dominio de la Nación por título legalmente expedido por el Estado y que no han sido deslindados ni medidos, en tanto que los nacionales son los deslindados y medidos, así como los provenientes de las demasías cuyos poseedores no las adquieran, igualmente aquellos que recobre la Nación por la nulidad de títulos, con excepción de aquellos títulos que se nulifiquen. Y por último, las demasías que son los terrenos poseídos por los particulares con título primordial en extensión mayor de la que éste determine, pero dentro de los linderos demarcados por el título y por lo mismo, confundidos en su totalidad con la superficie titulada que en ningún caso podrán prescribirse, embargarse, ni tampoco ser objeto de procedimiento alguno de adjudicación por parte de los particulares, gobiernos locales o autoridades municipales.

---

<sup>47</sup> Ibidem. p. 56

### 3.6.2 Bienes de Dominio Directo

Estos bienes encuentran su base constitucional en: el Art. 27, cuarto párrafo de la Constitución misma que señala: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen 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".

Por disposición del mismo precepto constitucional, los anteriores bienes de dominio directo de la Nación son inalienables e imprescriptibles, y sólo mediante concesión los particulares podrán usarlos, aprovecharlos o explotarlos, excepto las aguas de dominio directo de la Nación, así como las zonas federales, ya que estas podrán ser utilizadas sin concesión especial.

(Art. 31 de la LGBN).

Gabino Fraga resume en cuatro puntos las tesis que se han elaborado para determinar el significado del dominio directo:

- o En primer lugar, se dice que el dominio directo es un dominio eminente.
- o En segundo lugar, se considera el dominio directo como un dominio esmejante al que conserva el dueño en la emiteusis.
- o En tercer lugar, se considera este dominio como una facultad especial del soberano, que en la legislación española se denomina dominio radical, y por último, existe otra tesis que considera el dominio directo como un verdadero derecho de propiedad a favor de la Nación".

El término dominio directo, quiere decir que el Estado Federal ejercita sobre estos elementos un derecho exclusivo que algunos autores como Hauriou, llaman propiedad administrativa, y que comprende:

- Establecer el régimen jurídico de Derecho Público.
- La forma de su utilización.
- La forma de exploración.
- La forma de explotación en el caso de algunos de ellos.

Estos inmuebles de dominio directo serán competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual se encargara del deslinde y delimitación de la zona federal marítima.

A la SEMARNAT corresponderá la posesión, delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar, debiendo destinarlos preferentemente para servicios públicos. Sin embargo, cuando sea previsible que no se requieran para la prestación de servicios públicos, podrán desincorporarse del régimen de dominio público de la Federación para disponer de ellos, y proceder a su enajenación.

En las autorizaciones que la SEMARNAT otorgue a particulares para realizar obras tendientes a ganar terrenos al mar se establecerán los requisitos, condiciones técnicas y plazo para su realización, el monto de la inversión que se efectuará, el uso o aprovechamiento que se les dará, así como las condiciones de venta de la superficie total o parcial susceptible de enajenarse, en las que se considerarán, en su caso, las inversiones realizadas por el particular en las obras.

Las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Comunicaciones y Transportes y de Turismo, en el ámbito de sus atribuciones legales, se coordinarán para fomentar la construcción y operación de infraestructura especializada en los litorales.

Cuando por causas naturales o artificiales, se ganen terrenos al mar, los límites de la zona federal marítimo terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva zona federal marítimo terrestre y el límite de la zona federal marítimo terrestre original.

Cuando por causas naturales o artificiales, una porción de terreno deje de formar parte de la zona federal marítimo terrestre, los particulares que la tuviesen concesionada tendrán derecho de preferencia para adquirir otros terrenos ganados al mar, previa su desincorporación del régimen de dominio público de la Federación, o para que se les concionen, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establezca la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

(Art. 124 y 125 LGBN).

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. Con este objetivo dicha dependencia, previamente, establecerá las normas y políticas aplicables, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, la defensa del país, el impulso a las actividades de pesca y acuicultura, así como el fomento de las actividades turísticas y recreativas.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los Estados y los Municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes.

En caso de que la zona federal marítimo terrestre sea invadida total o parcialmente por las aguas, o de que éstas lleguen inclusive a invadir terrenos de propiedad particular colindantes con la zona federal marítimo terrestre, ésta se delimitará nuevamente

adecuándose a lo dispuesto por la LGBN. Las áreas de los terrenos que pasen a formar parte de la nueva zona federal marítimo terrestre perderán su carácter de propiedad privada, pero sus legítimos propietarios tendrán derecho preferente.

Cuando se cuente con concesión, permiso o autorización de autoridad competente para el aprovechamiento, explotación o realización de actividades reguladas por otras leyes, incluidas las relacionadas con marinas, instalaciones marítimo-portuarias, pesqueras o acuícolas y se requiera del aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales otorgará de inmediato la concesión respectiva, excepto cuando se afecten derechos de preferencia de los colindantes o de otros concesionarios, sin perjuicio de que se cumpla la normatividad general que para cada aprovechamiento, explotación o actividad expida previamente dicha Dependencia en lo tocante a la zona federal marítimo terrestre.

La zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar no podrán ser objeto de afectaciones agrarias y, en consecuencia, no podrán estar comprendidos en las resoluciones presidenciales o jurisdiccionales de dotación, ampliación y restitución de tierras. Solo los ejidos o comunidades colindantes tendrán preferencia para que se les otorgue concesión para el aprovechamiento de dichos bienes.

Los concesionarios y permisionarios que aprovechen y exploten la zona federal marítimo terrestre, pagarán los derechos correspondientes, conforme a lo dispuesto en la legislación fiscal aplicable.

(Art's. 124, 126 y 127 LGBN).

### 3.6.3 Bienes de Dominio Público

Antes de iniciar, hacemos del conocimiento del lector que debido a la relevancia del tema en mi trabajo de investigación, a continuación redacto de manera muy amplia y especial el presente tema.

El dominio público es una de las formas en las cuales se divide el patrimonio del Estado, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley General de Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación, siendo los segundos derogados por la nueva LGBN publicada en el D.O.F el pasado 20 de mayo.

Otto Mayer, en relación al dominio público nos dice que: "ciertas cosas corporales manifiestan, por su misma configuración exterior, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Citaremos las vías públicas, los ríos, las fortificaciones. Se les llama cosas públicas. Su destino no permiten que estén en poder de un particular que dispondría de ellas según sus intereses personales, por lo tanto, quedan sustraídas al comercio ordinario del derecho privado."<sup>48</sup>

Para Hauriou, "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la entidad pública, sea por uso directo del

<sup>48</sup> Luis Humberto Delgado Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. p. 68

público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de ésta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección".<sup>49</sup>

Capitant señala que el dominio del Estado es el "...conjunto de bienes inmuebles y muebles y de derechos patrimoniales que se hallan a disposición del Estado, el departamento, la comunidad, la colonia o el establecimiento público, con el objeto de asegurar directa o indirectamente el funcionamiento de los servidores públicos o la realización de fines de entidad pública"<sup>50</sup>.

Por nuestra parte, consideramos que el dominio público es el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, sometidos a un régimen de derecho público que de acuerdo con la legislación, están destinados al uso común o al servicio público, y aquellos que de manera general, están afectos a un propósito de interés colectivo y que, por lo tanto, tienen la característica de inalienables e imprescriptibles.

Marienhoff señala que la locución "dominio público", fue utilizada por vez primera por Pardessus en 1806, para designar a la categoría de bienes del Estado no pertenecientes al dominio privado del mismo. Este autor argentino, también menciona que ha dicha frase se le ha asignado otras expresiones equivalentes como son: "Bienes dominiales", "Bienes o cosas públicas" y que para referirnos al dominio público bastaría con hablar de "dominicalidad" o de "dominialidad", sin que sea necesario agregarles a estas palabras el adjetivo "público", ya que el hacerlo implica una redundancia o pleonismo, porque al hablar de "dominicalidad" o de "dominialidad" nos estamos refiriendo obviamente al dominio público que técnicamente nadie puede pretender que ello se refiera al dominio privado del Estado<sup>51</sup>.

### **Naturaleza jurídica de los bienes del Dominio Público**

Para determinar la naturaleza del poder que el Estado ejerce sobre los bienes dominicales, la doctrina comprende diferentes teorías las cuales podemos agrupar de la siguiente forma:

- 1) **Teoría de la soberanía.-** Plantea que el Estado, como soberano ejerce poderes de alta administración y de policía; no son bienes propiedad del Estado, sino se trata de res-nullis (sin dueño) fuera del comercio, que no son susceptibles de apropiación individual, lo cual consideramos que es incorrecto, porque de ser así, cualquier persona podría apropiárselos, claro esta, atendiendo a la carencia de dueño.
- 2) **Teoría de la propiedad del pueblo.-** Sostiene que el pueblo es el propietario del dominio público, y a él le corresponde el uso común de estos bienes ya que el Estado solo actúa como su representante, administrándolos y conservándolos; opinión criticada también en el sentido de que el pueblo, al carecer de personalidad jurídica, no puede ser titular de derechos subjetivos y, por ello, se entiende que carece del derecho de propiedad.

<sup>49</sup> Ibidem. p. 69

<sup>50</sup> Ibidem. p. 69

<sup>51</sup> Ibidem. p. 69

3) **Teoría de la propiedad privada del Estado.**- Afirma que el dominio público constituye la propiedad privada del Estado en cuanto a que los bienes que integran dicho dominio les son aplicables los principios generales que para la propiedad o el dominio se reconocen en el derecho civil, y que tales bienes están destinados al uso directo o indirecto de la colectividad, tal afectación en realidad constituye una servidumbre impuesta con base al interés general. Este criterio de igual forma lo deseamos de nuestra concepción en virtud de que sobre los bienes nacionales no puede imponerse servidumbre alguna debido a su carácter de inalienable.

4) **Teoría de la propiedad pública del Estado.**- Expone esta tesis que la propiedad pública o administrativa, nace de trasladar la institución de la propiedad al ámbito administrativo, lo cual se traduce en un régimen propio y distinto, orientado hacia el destino y la afectación del bien, "en la propiedad pública, las relaciones que se producen con motivo del derecho de propiedad presentan características distintas; el ejercicio del señorío del titular sobre la cosa no es libre, sino que se concreta a una serie de funciones administrativas"<sup>52</sup>. Así, en el marco del sistema jurídico mexicano; esta teoría es la aceptada, ya que tanto el Derecho Constitucional como el Administrativo reconocen un auténtico derecho de propiedad de los bienes que integran el dominio público, en las tres esferas del gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

#### **Creación e Incorporación de Bienes al Dominio Público**

La determinación de cuales serán los bienes que integrarán el dominio público, depende de la voluntad del legislador, federal o estatal, según sea el caso.

La dominialidad se crea mediante una Ley del Congreso de la Unión a nivel federal, o sea, la Ley General de Bienes Nacionales, en la cual el legislador estableció un listado de bienes que integran el dominio público de la Federación, desprendiéndose de la misma, bienes de distinta naturaleza, que en la doctrina se han clasificado como bienes del dominio natural (los creados por la naturaleza) y bienes del dominio artificial (los creados por el hombre).

La LGBN vigente en su artículo 6 expresa que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación los siguientes bienes, mismos que restringiré su aparición de acuerdo a su importancia en cuanto al presente trabajo de investigación:

- ✚ Los bienes propiedad de la Federación.
- ✚ Los bienes de uso común.
- ✚ Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte.
- ✚ El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores.
- ✚ Los inmuebles nacionalizados.
- ✚ Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos.
- ✚ Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

<sup>52</sup> Ibidem. p. 71

- ↳ Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.
- ↳ Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición.
- ↳ Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores.
- ↳ Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación.
- ↳ Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.

### **Clases de bienes de dominio Público**

En cuanto al fin que persiguen los bienes de dominio público, estos se dividen en:

#### **a) Bienes de uso común**

Los Bienes de Uso Común son aquéllos que pueden ser utilizados por todos los habitantes de la República, de manera que el uso común que le den los habitantes se constituye en la mejor garantía para evitar que cualquier persona se apropie de alguno de ellos, aunque cabe reconocer que existen algunos bienes de uso común, que por su propia condición física, no son susceptibles de apropiación privada en cantidades significativas como por ejemplo: espacio aéreo, el mar territorial y las aguas marítimas interiores.

En cambio, existen otros bienes cuya condición física, los vuelve especialmente susceptibles de apropiación privada, tal es el caso de la zona federal marítimo terrestre; playas marítimas; riberas y zonas federales de ríos, lagos, lagunas, esteros, presas y diques. Estos bienes son útiles para el desarrollo de actividades turísticas, recreativas, de pesca y de acuicultura, además, eventualmente en los encauces de ríos y en las zonas federales suprimidas cercanas a centros de población se generan asentamientos humanos, pero se pueden utilizar también para equipar los espacios urbanos con vialidades y áreas deportivas.

También son considerados bienes de uso común los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación; los puertos, bahías, radas y ensenadas; los diques, muelles, escolleras y malecones; los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros; los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; y las plazas, paseos y parques públicos construidos por el Gobierno Federal.

Marienhoff señala que los usos comunes del dominio público son los que pueden realizar todos los hombres por su sola condición de tales, sin más requisitos que la observancia de las disposiciones reglamentarias de carácter general dictadas por la autoridad.

Para poder comprenderlo mejor, tenemos que los bienes del uso común presentan las siguientes características:

1.- El usuario es anónimo, indeterminado, o no individualizado, ya que lo ejerce el público de manera colectiva, encontrándose en igualdad de condiciones.

2.- Es libre, ya que no está sujeto a autorización previa alguna, su único límite es la facultad de policía ejercida por los órganos administrativos, originado por su deber de custodiar la dominialidad.

3.- Generalmente es gratuito, aunque en ciertos casos se puede validar una cuota de entrada, como es el caso de los zoológicos, museos, parques, etc.

4.- El usuario no ejerce un derecho subjetivo, dado que carece del presupuesto procesal para combatir actos de administración que pueden afectar dicho uso, ya que en todo caso, solo es titular de un interés simple, en cuanto a que si como se acentó con anterioridad, el usuario es anónimo, indeterminado o no individualizado; ello impide que pueda surgir un derecho subjetivo o un interés legítimo a favor de persona alguna.

Respecto de los bienes de uso común, las legislaciones modernas han adoptado diversos criterios sobre la propiedad, las cuales pueden agruparse en las siguientes dos orientaciones: La primera los considera como bienes sometidos al derecho de propiedad, y la segunda, como insusceptibles de tal derecho.

a) Dentro de la primera orientación y reconociéndose en todos los casos que el uso es público y, por lo mismo, regulado por prescripciones de derecho público, se pueden reconocer dos sistemas:

- El de la propiedad privada del Estado o de los particulares, y
- El de la propiedad pública del Estado o de otras entidades públicas.

b) Dentro de la segunda orientación, la que niega que los bienes del dominio público sean susceptibles de propiedad, también pueden señalarse dos sistemas:

- Uno que sostiene que ni el Estado ni los particulares tienen derecho patrimonial alguno sobre los bienes que forman aquel dominio y que el Estado solo tiene respecto de ellos el carácter de un fiduciario con las facultades de vigilancia y policía necesarias para garantizar el uso común, y
- Otro que niega la existencia de la propiedad como un derecho subjetivo y afirma que el dominio público constituye un patrimonio afectado a un fin de interés colectivo que no necesita de ningún titular.

Creemos que la legislación mexicana puede colocarse dentro de la orientación que reconoce que los bienes de dominio público son susceptibles del derecho de propiedad, ya que todas las adquisiciones inmobiliarias se hacen a favor de la Federación.

Finalmente, la LGBN en su artículo 7 nos ofrece un listado de bienes que son considerados de uso común, mismos que como en otros casos me limitaré a citar aquellos que son relevantes para el presente trabajo:

- a) Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.
- b) El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar.
- c) Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales.
- d) La zona federal marítimo terrestre.
- e) Los puertos, bahías, radas y ensenadas.
- f) Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.
- g) Las riberas y zonas federales de las corrientes.
- h) Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, contruidos 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 competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
- i) Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.
- j) Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia.
- k) Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y
- l) Los demás bienes considerados de uso de los bienes nacionales.

Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos, y solo en caso de aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiera concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

(Art. 7 y 8 LGBN).

#### **b) Bienes destinados a un servicio público**

Estos inmuebles son objeto de un régimen privilegiado en atención a la importancia que tienen para el desempeño de las funciones del Estado, o sea, que el Gobierno Federal puede destinar mediante una resolución administrativa o de hecho, inmuebles de su propiedad al servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales.

Al lado de los bienes de uso común, la Ley General de Bienes Nacionales considera como bienes de dominio público a los destinados a un servicio público y a los equiparados a estos, como son: los inmuebles afectados al uso de oficinas públicas de sus dependencias; los predios rústicos utilizados directamente por los servicios de la Federación; los establecimientos fabriles del Gobierno Federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados y Municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones, los que constituyan el patrimonio de los organismos públicos

creados por la Ley Federal, y los otros adquiridos por medio del derecho público, salvo los nacionalizados.

Se declaran equiparados a los anteriores los templos y anexidades cuando estén legalmente abiertos al público, así como también las actividades de organizaciones internacionales en que México sea miembro y los afectos, mediante Decreto, a actividades de interés social a cargo de Asociaciones e Instituciones privadas que no persigan propósitos de lucro.

La forma legal para afectar un bien propio al servicio público, es la de emitir un Decreto que así lo determine y que se expida por el Ejecutivo, por conducto de la SEFUPU.

Se consideraran bienes destinados a un servicio público:

- 1.- Los recintos permanentes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación.
- 2.- Los destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.
- 3.- Los destinados al servicio de las dependencias y entidades.
- 4.- Los destinados al servicio de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios o de sus respectivas entidades paraestatales.
- 5.- Los destinados al servicio de la Procuraduría General de la República, de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y de las instituciones de carácter federal o local con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de las Constituciones de los Estados.
- 6.- Los que se adquieran mediante actos jurídicos en cuya formalización intervenga la SEFUPU siempre y cuando en los mismos se determine la dependencia o entidad a la que se destinará el inmueble y el uso al que estará dedicado.
- 7.- Los que se adquieran por expropiación en los que se determine como destinataria a una dependencia, con excepción de aquéllos que se adquieran con fines de regularización de la tenencia de la tierra o en materia de vivienda y desarrollo urbano.
- 8.- Los inmuebles federales que de hecho se utilicen en la prestación de servicios públicos por las instituciones públicas.
- 9.- Los inmuebles federales que mediante convenio se utilicen en actividades de organizaciones internacionales en las que México sea miembro.

(Art's. 59 y 60 de la LGBN).

### **Elementos del Dominio Público**

El dominio público está integrado con cuatro elementos esenciales, los cuales deben reunirse simultáneamente ya que si falta alguno de ellos el bien respectivo no tendrá la característica de dominialidad; tales elementos son:

- 1.-El subjetivo (sujeto titular o propietario que es el Estado en todas sus esferas de gobierno).
- 2.-El objetivo (lo integran los bienes o cosas susceptibles de formar el dominio público).

3.-El teleológico (se refiere al fin a que debe responder la inclusión de un bien al dominio público, su fin es destinado al uso común).

4.-El normativo o legal (se integra con el ordenamiento legal que crea la dominialidad tanto como por el Estado como por los particulares).

### **Caracteres jurídicos del dominio público**

La utilización de los bienes dominiales en el servicio público o en el uso común, constituyen la razón de ser del régimen de dominio público ya que son el motivo para evitar que su uso pueda ser perturbado; y es así como surgen la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, las cuales tienen como fin remover los obstáculos que impidan la utilización de los bienes por parte de los particulares; Asimismo, se sabe que mientras un bien de dominio público no sea desincorporado de ese régimen, no podrá ser objeto de enajenación a particulares, ni se podrá permitir que éstos se apropien de él por medio de la prescripción, pues de lo contrario ello pondría en riesgo la prestación del servicio público o el uso común.

Los bienes del dominio público presentan dos caracteres importantes a saber:

#### **A. La inalienabilidad.**

Consiste en que los bienes que integran el dominio público no están sujetos al comercio jurídico ordinario, es decir, no pueden ser objeto de transacciones regidas por el derecho privado pero si manejarse por medio de disposiciones de derecho público y trae aparejadas las siguientes consecuencias:

- a) No están sujetos al comercio ordinario del derecho privado.
- b) No están sujetos a acción reivindicatoria o posesión definitiva o provisional.
- c) Su concesión a los particulares no les confiere derechos reales sobre los mismos.
- d) Son inembargables.
- e) No pueden ser expropiados.
- f) No pueden ser afectados por servidumbres pasivas.
- g) Las obligaciones de vecindad, tránsito, vista, luz, derrames y otras semejantes, se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos.

#### **B. Y la imprescriptibilidad.**

Que como consecuencia de la inalienabilidad consiste en que los particulares no pueden ejercer sobre ellos actos de posesión, ni provisional ni definitiva y, por lo tanto, no es posible que se genere la prescripción adquisitiva.

Dichos bienes no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional alguna, mientras no varíe su situación jurídica, con excepción de los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como son la venta de frutos, materiales o desperdicios, los cuales se regirán por el derecho común.

(Art. 13 y 27 de LGBN y sexto párrafo del Art. 27 Constitucional).

### **Utilización del Dominio Público**

Estos bienes pueden ser objeto de usos indirectos y directos por parte de la colectividad; el uso indirecto comprende la prestación de servicios públicos, por lo que, la utilización de los bienes es una cuestión de orden administrativo interno que no da lugar a relaciones jurídicas entre la administración pública y los administrados, en virtud de que los usuarios emplean en su beneficio el dominio público pero no tienen vínculo jurídico con el mismo, en tanto que el uso directo se entiende cuando es utilizado por las dependencias del Ejecutivo Federal.

### **Transmisión de Derechos de Uso sobre Bienes de Dominio Público**

Por regla general los inmuebles de dominio público no pueden ser objeto de los contratos que regula el derecho común, ni para transmitir derechos de dominio (por medio de contratos de compraventa, donación o permuta), pues son inalienables; ni para transmitir derechos de uso (mediante contratos de arrendamiento, comodato, depósito, usufructo y otros menos usuales), luego entonces, para la transmisión de derechos de uso, el dominio público cuenta con sus propias figuras jurídicas: a) el destino y b) la concesión, mismos que a continuación explicaré:

#### **a) Destino**

El destino es el acto administrativo por medio del cual el Gobierno Federal, sin perder el derecho de propiedad, otorga el uso de un inmueble federal a una dependencia o entidad pública federal, estatal o municipal. La destinataria siempre debe ser una institución pública, razón por la cual el destino es el acto jurídico idóneo para cumplir una de las finalidades del dominio público: la prestación de los servicios públicos; pues son las dependencias y entidades públicas las que llevan a cabo dicha tarea.

La facultad para emitir la resolución que consigna el destino de un inmueble se ha conferido a distintos órganos de gobierno. A principios de siglo se atribuyó al Congreso de la Unión, después al Presidente de la República, y desde 1987 corresponde a un Secretario de Estado, siendo hoy en día el de la SEFUPU quien lo emite y publica en el Diario Oficial de la Federación.

A lo largo del siglo se han expedido poco más de 2,000 decretos y acuerdos de destino, cifra que es muy insignificante, considerando que son más de 50,000 los inmuebles federales utilizados en la prestación de servicios públicos, es por ello que con fines de simplificación administrativa, ahora se pretende atribuir la facultad de destinar inmuebles a un funcionario público de menor nivel de aquél que tiene un Secretario de Estado.

La institución destinataria tiene entre otras, las siguientes obligaciones sobre los inmuebles destinados a su servicio:

- 1.-Distribuir adecuadamente los espacios entre sus unidades administrativas.
- 2.-Impedir su aprovechamiento por terceros.

- 3.-Hacerse cargo de su conservación y mantenimiento.
- 4.-Pedir autorización y realizar obras de rehabilitación, ampliación, adaptación y construcción.
- 5.-Contratar tanto con seguros contra riesgos como peritajes de seguridad estructural.
- 6.-Efectuar levantamientos topográficos.
- 7.-Contar con planos.
- 8.-Tramitar altas, bajas y modificaciones en el inventario nacional.
- 9.-Gestionar la adquisición de inmuebles y la inscripción de títulos de propiedad en los registros públicos local y federal.

Cabe destacar que la institución destinataria debe poner a disposición de la autoridad inmobiliaria las partes o la totalidad de los inmuebles que no utilice, con el fin de que dichos espacios se destinen a otras dependencias o entidades públicas, y de evitar así que éstas paguen por la compra o arrendamiento de otros inmuebles para su servicio.

En relación al párrafo que antecede, considero importante remarcar, que si las instituciones destinatarias en 4 meses no ponen los inmuebles destinados que quedan sin uso a disposición de la autoridad inmobiliaria (CABIN-SEFUPU), ésta tiene la facultad de tomar posesión de dichos inmuebles y además fincar responsabilidad por daño patrimonial al responsable inmobiliario; el mismo término aplicara en caso de dejar de utilizar parte del inmueble o pretender darle un uso distinto al autorizado.

(Art.68 LGBN).

Si la SEFUPU con base en los estudios y evaluaciones que efectúe, detecta que los inmuebles federales destinados no están siendo usados o aprovechados de forma óptima, requerirá a las instituciones destinatarias los informes o aclaraciones que éstas estimen procedentes, y en caso de que estas no justifiquen de manera suficiente lo detectado en dichos estudios y evaluaciones, la SEFUPU, podrá:

- ▲ Determinar la redistribución o reasignación de espacios entre las unidades administrativas y órganos desconcentrados de las instituciones destinatarias, o
- ▲ Proceder a requerir la entrega total o parcial del bien dentro de los treinta días siguientes a la fecha de notificación del requerimiento, o en su defecto, tomar posesión del mismo para destinar el inmueble o las áreas excedentes a otras instituciones públicas, o para otros fines que resulten más convenientes al Gobierno Federal.

(Art. 69 LGBN).

Cuando la SEFUPU proceda en nombre y representación de la Federación a realizar la operación de adquisición de un inmueble para el servicio de alguna institución pública, realizara las gestiones necesarias para la firma, registro y custodia de la escritura pública de propiedad correspondiente, y con ello se considerará que el inmueble ha quedado destinado a la institución que haya invertido su presupuesto sin que se requiera acuerdo de destino posterior.

Los inmuebles federales prioritariamente se destinarán al servicio de las instituciones públicas, mediante acuerdo administrativo (Acuerdo de Destino), en el que se especifica la institución destinataria y el uso autorizado. Se puede destinar un mismo inmueble federal para el servicio de distintas instituciones públicas, siempre que con ello se cumplan los requerimientos de dichas instituciones y se permita un uso adecuado del bien por parte de las mismas.

Es importante señalar que los usos que se den a los inmuebles federales deberán ser compatibles con los previstos en las disposiciones que en materia de desarrollo urbano se encuentren vigentes en la localidad en que se ubiquen, así como con el valor artístico o histórico que en su caso posean.

Existen puntos esenciales que debe tomar en cuenta la SEFUPU para emitir un acuerdo de destino, los cuales son:

- a) Las características del bien.
- b) El plano topográfico correspondiente.
- c) La constancia de uso de suelo.
- d) El uso para el que se requiere.
- e) El dictamen de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en caso de inmuebles federales considerados monumentos históricos o artísticos.

Como un elemento innovador de la nueva LGBN emitida el pasado 20 de mayo (2004), se establece que las instituciones destinatarias podrán asignar y reasignar entre sus unidades administrativas y órganos desconcentrados, los espacios de los inmuebles que le hubiesen sido destinados, siempre y cuando no se les dé un uso distinto al autorizado en el acuerdo de destino, debiendo comunicar de ello a la SEFUPU en un término no mayor a 30 días; también lo podrán hacer a favor de los particulares con quienes celebran contratos de obra pública o de prestación de servicios incluyendo aquellos que en los mismos términos requieran sus servidores públicos para el cumplimiento de sus funciones.

No omito manifestar que las instituciones destinatarias tienen un plazo de seis meses para iniciar la ocupación de los inmuebles sujetos a remodelación o adaptación destinados a su servicio.

Sin perjuicio de lo anterior y bajo estricto control, las dependencias destinatarias también podrán:

- 1.- Asignar el uso de espacios a otras instituciones públicas, o para el cumplimiento de los fines de fideicomisos públicos no considerados como entidades o de fideicomisos privados constituidos para coadyuvar con las instituciones destinatarias en el cumplimiento de los programas a su cargo, siempre que éstas registren previamente dichos fideicomisos privados ante la SEFUPU como susceptibles de recibir en uso inmuebles federales, en el entendido de que dichas asignaciones no constituirán aportación al patrimonio fideicomitido.
- 2.- Celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales para que, en el marco de la descentralización de funciones a favor de los gobiernos de los

Estados, transfieran a éstos el uso de los inmuebles federales con fines de promoción del desarrollo estatal o regional.

- 3.- Celebrar convenios de colaboración con las asociaciones de productores para que usen los inmuebles federales.
- 4.- Asignar el uso de espacios a favor de los sindicatos constituidos legalmente para representar a los servidores públicos de la institución destinataria de que se trate, siempre que se acredite que dichas organizaciones requieren de tales espacios para el debido cumplimiento de sus funciones y no cuenten con inmuebles para tal efecto, en la inteligencia de que dichas asignaciones no impliquen la transmisión de la propiedad.
- 5.- Asignar en forma total o parcial el uso de inmuebles federales, a favor de los trabajadores, asociaciones de trabajadores o sindicatos constituidos legalmente de la institución destinataria de que se trate, con el objeto de otorgar prestaciones laborales derivadas de las condiciones generales de trabajo que correspondan, pero estas asignaciones tampoco implican la transmisión de la propiedad.

En todos los casos mencionados, los beneficiarios del uso de inmuebles federales deberán asumir los costos inherentes al uso y conservación del bien de que se trate, así como cumplir las demás obligaciones a cargo de la institución destinataria correspondiente, para lo cual, deberán otorgar garantía conforme a los lineamientos que emita la SEFUPU y si incumplen estas obligaciones, como por ejemplo, el que no requieran utilizar la totalidad del inmueble o espacio asignado, lo dejen de utilizar o de necesitar o le den un uso distinto al autorizado, deberán poner el inmueble o espacio de que se trate a disposición de la institución destinataria correspondiente

La conservación, mantenimiento y vigilancia de los inmuebles federales destinados, quedará a cargo de las instituciones destinatarias, debiendo fomentar el aseguramiento de los inmuebles federales destinados contra los daños a los que puedan estar sujetos.

En caso de requerir el cambio del uso de los inmuebles destinados, se solicitará ello a la SEFUPU y esta decidirá sobre su procedencia y autorización.

(Art's. 51, 61, 62, 63, 65, 66 y 67 LGBN).

Finalmente, comentamos que la LGBN pretende regularizar de manera masiva parte de la situación jurídica que padecen algunos inmuebles olvidados por los servidores públicos de las destinatarias y establece dentro de su artículo décimo primero transitorio que la Secretaría (SEFUPU), dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley (20 de mayo de 2004), deberá formular un programa a efecto de que las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y entidades, efectúen los trámites necesarios para destinar formalmente a su servicio los inmuebles federales que vienen utilizando sin contar con el correspondiente acuerdo secretarial o, en su caso, decreto presidencial de destino.

En nuestra opinión, este razonar legislativo carece de apego a la realidad, toda vez que no debemos perder de vista el hecho de que para poder emitir un Decreto o Acuerdo de Destino se requiere primero sustentar la titularidad de la propiedad del inmueble;

circunstancia que se ve distorsionada al intentar destinar inmuebles que no son propiedad de la Federación, pero que sin embargo, el Estado los posee a título de dueño; luego entonces, consideramos que la visión legislativa debe estar fijamente orientada a la consolidación de los derechos reales a favor de la Federación. No obstante, no debemos menospreciar que serán regularizados íntegramente aquellos inmuebles que carezcan de inscripción en el registro público local, lo cual, a nuestro saber y entender, será de aplicación muy restringida, pues la mayoría sí posee antecedentes registrales locales. Pero en fin, confiamos en que esta propuesta legal cumpla con el objetivo deseado y abandonemos el pesimismo que de facto es latente.

Antes de pasar al siguiente punto, recordemos que los Decretos y Acuerdos de Destino se deberán inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal.

(Fcc. XIV del Art. 42 LGBN).

### Concesión

El fundamento de este derecho de uso lo encontramos previsto en el párrafo sexto del Art. 27 de nuestra CPEUM que dice que el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deben efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público. En esta materia, no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

El artículo 28, párrafo noveno y décimo textualmente señalan:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas leyes prevengan, las cuales fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

La concesión es el acto administrativo por cuyo medio el Gobierno Federal, sin perder el derecho de propiedad, otorga el uso de un inmueble federal dominical a particulares (personas físicas o morales de derecho privado), esta forma de utilización, tiene su

origen en un acto de voluntad de los órganos administrativos para el cual se otorga un destino, y solo puede existir en virtud de tal acto.

La concesión se otorga a una persona, o a varias personas, a las cuales el órgano administrativo competente les autoriza el uso de algún tipo de bienes de dominio público con arreglo al ordenamiento jurídico aplicable y en los términos del acto de concesión respectivo.

Son características de la concesión:

- 1.-Que el usuario es determinado e individualizado, ya que en él desaparece el anonimato del beneficiario, en virtud de que el uso especial es privativo, diferenciado y exclusivo.
- 2.-Que el sujeto actúa a título particular, con base en un acto administrativo, no como un miembro más de la colectividad, por lo tanto, excluye cualquier otro uso común.
- 3.-Que se determina con precisión el bien de dominio público objeto del uso.
- 4.-Que su otorgamiento está condicionado al interés público; es oneroso y temporal.

Las concesiones se otorgan *inuito personae*, es decir que no puede ser objeto, en todo o en parte, de su subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier otro acto o contrato por virtud del cual una persona distinta del concesionario goce de los derechos derivados de aquella, ya que cualquier operación que infrinja lo anterior será nula de pleno derecho y el concesionario perderá a favor de la Nación, los derechos que deriven de la concesión y los bienes afectados a ella.

No perdamos de vista que la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública que se aplica en un caso concreto; las disposiciones que regulan la materia de la concesión, nada tienen de contrato, ni de acto mixto.

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario, es de Derecho Público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente, el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad e incluso los usuarios.

La concesión tiene lugar sobre los siguientes bienes de dominio público:

- a).- Los inmuebles que están sujetos al dominio público por disposición de la ley, y que no se pueden desincorporar de este régimen, como la zona federal marítimo terrestre y los monumentos, históricos o artísticos.
- b).- Los inmuebles que por disposición de la autoridad se incorporaron al dominio público para destinarse a la prestación de un servicio público, pero que algunas de sus partes son susceptibles de concesionarse a particulares para usos complementarios, pero siempre sin afectar la prestación del servicio. Tales serían los casos de: una

librería, cafetería o restaurante en una biblioteca o un museo; de un centro para la venta de artesanías y regalos en una zona de monumentos; de locales para la prestación de servicios bancarios o para seguros, casas de cambio de moneda, restaurantes y tiendas con toda clase de artículos para viaje en aeropuertos y puertos marítimos y fronterizos.

Para el uso, aprovechamiento y explotación de inmuebles de dominio público, el concesionario tiene que efectuar a su costa las obras de construcción y adaptación que el inmueble requiera. El monto de la inversión y el tiempo para su amortización se deben considerar en la fijación del plazo de la concesión, a fin de que ésta resulte atractiva para el particular. Actualmente el plazo máximo para la concesión es de 50 años, mismo que se puede prorrogar hasta por igual lapso. Al final de la concesión, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado quedan en beneficio de la Nación.

(Art.73 LGBN)

Algunos curiosos se preguntarán porque la concesión (de derecho público), y no cualquier otro contrato (de derecho privado); bueno, pues sucede que la figura de la concesión protege mejor que cualquier otro, como por ejemplo el arrendamiento civil (contrato privado); los derechos del Gobierno Federal sobre sus inmuebles, y facilite su recuperación mediante procedimientos administrativos (sin tener que acudir a un juez); ya que en los casos en que el particular no cumple o no respeta las obligaciones a su cargo se procede a la revocación de la concesión, o cuando el Gobierno Federal requiere el inmueble para otros usos de interés público procede a realizarse el rescate de la concesión.

Como elementos subjetivos de la concesión podemos citar 3 que son:

- ✓ La autoridad concedente, Federal Local o Municipal.
- ✓ El concesionario, persona física o jurídica, a quien se otorga y que es el titular de la concesión.
- ✓ Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

Asimismo la concesión doctrinalmente cuenta con 5 principios que la rigen, sin los cuales, es imposible que un particular la obtenga en su beneficio:

- 1) La capacidad de ejercicio del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y que puede ser más o menos restringido.

Limitaciones a las actividades sujetas a la concesión. Como sabemos, en México no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear, actividades que en otros países sí pueden desarrollar los particulares.

Otra limitación que establece la Constitución es que las concesiones de explotación de minas y agua, sólo se otorgarán a los mexicanos por nacimiento o

por naturalización y a las sociedades mexicanas, salvo que los extranjeros converjan con los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la cláusula calvo.

- 2) Capacidad Técnica del concesionario, puede apreciarse en dos aspectos: Personal y material; en la personal, el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicio público; y la material, que son los medios necesarios para prestar la concesión, es decir, consiste en el conjunto de elementos materiales y equipo necesarios para realizar esa actividad.
- 3) Capacidad financiera, consiste en que se debe tener el capital necesario para prestar el servicio.
- 4) Plazo, las concesiones se otorgan por un tiempo durante el cual el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto, mismo que también puede ser indefinido y/o revocado cuando así lo ameriten las causas de interés público o se den los supuestos que las leyes fijen para que se de la revocación.
- 5) Derechos del concesionario, la concesión genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecimiento y explotario; en la de bienes del Estado, el de utilizarlos y, en ciertas ocasiones, apropiárselos. (minas y aguas nacionales). Los derechos generalmente son personalísimos, es decir, que el régimen de la concesión impone el principio de intransmisibilidad de los derechos, o sea que, sólo se permite la transmisión llenando los requisitos y previa anuencia de la autoridad concedente.

Para que el concesionario obtenga el debido lucro que la concesión genera, este podrá realizar el cobro de una cantidad pecuniaria denominada "Tarifa", la cual constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos.

Cabe señalar que el Estado puede ir variando circunstancias de la concesión pero la doctrina considera que, cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio, debe procurar al concesionario, admitiendo cualquiera de los 3 puntos que a continuación enlisto:

- Indemnizar al concesionario;
- Otorgarle subsidios fiscales, o;
- Permitir la elevación de las tarifas.

Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

(Art. 10 LGBN).

En este mismo orden de ideas, la Ley General de Bienes Nacionales faculta a la SEFUPU, diciendo que podrá otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales o culturales, sin perjuicio de leyes específicas que regulen el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre inmuebles federales.

La SEFUPU no podrá otorgar ninguna concesión sin antes constatar:

- a) Que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas que regulen inmuebles federales.
- b) Evitar el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona.
- c) Que no sea posible o conveniente que la Federación emprenda la explotación directa de los inmuebles de que se trate.
- d) No podrán otorgarse a favor de los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en el trámite de las concesiones, ni de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios. Las concesiones que se otorgan en contravención serán causa de responsabilidades y de nulidad.
- e) Que no se afecte el interés público.
- f) La información relativa a los inmuebles que serán objeto de concesión, será publicada con dos meses de anticipación al inicio de la vigencia de la concesión respectiva, en un diario de circulación nacional y en internet.
- g) En el caso de concesiones de espacios sobre inmuebles federales que ocupen las dependencias administradoras (SEFUPU) de inmuebles, que la actividad a desarrollar por el concesionario sea compatible y no interfiera con las actividades propias de dichas dependencias, sujetándose a las disposiciones que las mismas expidan para tal efecto.

(Art's. 72 LGBN).

No obstante lo señalado, la figura de la concesión no solo otorga a la Federación la seguridad jurídica en la recuperación inmediata de su patrimonio sino que además restringe el actuar de los particulares en cuanto al uso que le den al bien de dominio público y así de manera genérica podemos decir que existen las siguientes obligaciones del concesionario:

- Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.
- No transferir, enajenar o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- Contar con elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público.
- Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes concesionados.

- Prestar el servicio público o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalen las disposiciones legales.

### **Extinción de la concesión**

Tal y como señalamos con anterioridad las concesiones permiten a la Federación recobrar sus bienes en cualquier momento y al respecto si continuación procederemos a ampliar lo referente a la revocación y la caducidad, las cuales se dictarán por las dependencias u organismos descentralizados que las hubieren otorgado quedando los bienes materia de la concesión, sus mejoras y acciones de pleno derecho al Estado, sin pago de indemnización alguna. No obstante, existe una tercer figura en la que las dependencias podrán mediante declaratoria rescator las concesiones que otorgue previa indemnización, ya sea por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional, cubriéndole bienes, equipo e instalaciones propiedad del concesionario o devolviéndoselos en caso de no ser útiles para el Estado.

Dicha indemnización se fijara tomando en cuenta la inversión efectuada y debidamente comprobada, así como la depreciación de los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión y en caso de no estar el concesionario conforme con el importe, se deberá señalar un perito tercero en discordia quien procederá a formular el monto de la indemnización dentro del plazo de quince días hábiles siguientes.

En los casos de las concesiones, permisos o autorizaciones que compete otorgar a la SEFUPU, en las que se establezca que a su término pasarán al dominio de la Federación los inmuebles afectos a dichos actos, será procedente:

- 1.- Inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal la concesión, permiso o autorización, así como gestionar ante el Registro Público de la Propiedad que corresponda a la ubicación del inmueble, la inscripción de los mismos y las anotaciones marginales necesarias.
- 2.- Autorizar al titular de la concesión, permiso o autorización, previa opinión favorable de la dependencia otorgante, la enajenación parcial de los inmuebles, cuando ello sea procedente.
- 3.- Declarar que la Federación adquiere el dominio de los bienes afectos a las concesiones, permisos o autorizaciones.

En los casos de nulidad, modificación, revocación o caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones el derecho de adquirir los inmuebles afectos se ejercerá en la parte proporcional al tiempo transcurrido de la propia concesión, permiso o autorización, excepto cuando se disponga la adquisición de todos los bienes afectos a la misma.

Y finalmente, como última forma de recuperar sus bienes, la Federación considera que las concesiones sobre inmuebles federales se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:

- 1.- Vencimiento del plazo por el que se haya otorgado.
- 2.- Renuncia del concesionario ratificada ante autoridad competente.
- 3.- Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión.

- 4.- renuncia, revocación y caducidad.
- 5.- Declaratoria de rescate.
- 6.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o
- 7.- Cuando se haga imposible o inconveniente su continuación.

Será causa de caducidad de las concesiones, no iniciar el uso o aprovechamiento del inmueble concesionado dentro del plazo señalado en las mismas.

Amén de puntualizar todas las formas, no queremos proseguir sin antes decir que las concesiones sobre inmuebles federales, podrán ser revocadas por:

- 1.- Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión, dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, reglamentos y título de concesión.
- 2.- Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión.
- 3.- Dejar de pagar en forma oportuna los derechos fijados en el título de concesión o las demás contribuciones fiscales aplicables.
- 4.- Ceder los derechos u obligaciones derivadas del título de concesión o dar en arrendamiento o comodato fracciones del inmueble concesionado, sin contar con la autorización respectiva.
- 5.- Realizar obras no autorizadas.
- 6.- Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento o explotación.

Declarada la revocación, el concesionario perderá en favor de la Federación los bienes afectos a la concesión, sin tener derecho a indemnización alguna.

Excepcionalmente las dependencias que otorguen concesiones, podrán autorizar a los concesionarios para:

- a) Dar en arrendamiento o comodato fracciones de los inmuebles federales concesionados, siempre que tales fracciones se vayan a utilizar en las actividades relacionadas directamente con las que son materia de las propias concesiones, en cuyo caso el arrendatario o comodatario será responsable solidario. En este caso, el concesionario mantendrá todas las obligaciones derivadas de la concesión.
- b) Ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones, siempre que el cesionario reúna los mismos requisitos y condiciones que se hubieren tomado en cuenta para su otorgamiento.

Finalmente la actual LGBN en sus artículos 149 y 151 que son de carácter sancionador expresan que: Se sancionará con prisión de dos a doce años y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal a quien, vencido el término señalado en la concesión, permiso o autorización que se haya otorgado para la explotación, uso o aprovechamiento de un bien sujeto al régimen de dominio público de la Federación, no lo devolviera a la autoridad correspondiente dentro del término de treinta días naturales siguientes a la fecha de notificación del requerimiento administrativo que le sea formulado.

Las obras e instalaciones que "sin concesión, permiso, autorización o contrato se realicen en inmuebles federales, se perderán en beneficio de la Federación. En su caso, la Secretaría (SEFUPU) ordenará que las obras o instalaciones sean demolidas por cuenta del infractor, sin que proceda indemnización o compensación alguna. Cabe señalar que las concesiones sobre inmuebles federales se deberán inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal.

(Art's. 18, 19, 56, 74, 75, 76 y 77 de la LGBN).

No debemos abandonar el presente tema sin antes comentar que no obstante lo anterior, el Código Penal Federal en el inciso a), fracción I del artículo 217, dispone que el servidor público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación, será castigado con pena de dos meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (SMV) además de la destitución e inhabilitación que será de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos cuando el monto del lucro obtenido no exceda de 500 veces el SMV y en caso de sobrepasar dicho monto, la pena será de 2 años a 12 años de prisión, y multa de treinta a trescientas veces el SMV, además de la destitución e inhabilitación de 2 años a 12 años para desempeñar otro empleo cargo o comisión públicos.

Las instituciones destinatarias podrán asignar y reasignar entre sus unidades administrativas y órganos desconcentrados, los espacios de los inmuebles que le hubiesen sido destinados, siempre y cuando no se les dé un uso distinto al autorizado en el acuerdo de destino.

Las instituciones destinatarias deberán utilizar los inmuebles en forma óptima y comunicar oportunamente a la SEFUPU o a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según sea el caso, las asignaciones y reasignaciones de espacios que realicen.

Las instituciones destinatarias deberán iniciar la utilización de cada inmueble que se destine a su servicio, dentro de un plazo de seis meses contados a partir del momento en que se ponga a su disposición.

Las instituciones destinatarias podrán asignar y reasignar a título gratuito espacios de los inmuebles que tengan destinados a favor de particulares con los que hayan celebrado contratos de obras públicas o de prestación de servicios, incluyendo aquéllos que impliquen servicios que sus empleados públicos requieran para el cumplimiento de sus funciones, siempre que dichos espacios sean necesarios para la prestación de los servicios o la realización de las obras correspondientes y así se establezca en los contratos respectivos. Igual tratamiento se podrá otorgar a las arrendadoras financieras cuando se convenga la realización de obras en una parte o en la totalidad de los inmuebles federales.

(Art. 63 de la LGBN).

### Permiso de uso

El permiso de uso, al igual que la concesión constituye un acto administrativo por medio del cual una autoridad administrativa otorga a una persona determinada, un uso especial sobre un bien del dominio público.

La diferencia entre la concesión de uso y el permiso de uso estriba en que mientras la primera es utilizada para actividades económicas de mayor importancia y trascendencia, el segundo se usa en situaciones que no tienen dichas características lucrativas.

Así por ejemplo, por un lado tenemos la Ley de Aviación Civil, cuyo objeto es regular la explotación del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, el cual es un bien del dominio público; y en contraposición tenemos que la concesión es necesaria para prestar el servicio público de transporte aéreo nacional regular, sujeto a itinerarios, frecuencias de vuelos, horarios, etc.; luego entonces, entendemos que el permiso se otorga para los servicios de transporte aéreo nacional no regular, internacional regular, internacional no regular, y privado comercial, es decir, donde el lucro es mínimo o inexistente.

En nuestro sistema jurídico el permiso de uso también se aplica para usos especiales complementarios, accesorios o transitorios, los cuales implican una diferencia respecto a la concesión de uso, en cuanto a que ésta última se otorga para realizar aprovechamientos de importancia y autónomos.

El permiso está sujeto a las mismas reglas que la concesión, salvo en lo relativo al requisito de las capacidades técnica y financiera.

Asimismo la LGBN en su precepto 71 nos dice que no se permitirá a servidores públicos, ni a particulares, que habiten los inmuebles destinados al servicio de instituciones públicas, excepto en los siguientes casos:

- a) Cuando quienes habiten los inmuebles federales sean beneficiarios de instituciones que presten un servicio social.
- b) Cuando se trate de servidores públicos que, por razón de la función del inmueble federal, deban habitarlo.
- c) Cuando se trate de servidores públicos que con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, sea necesario que habiten en los inmuebles federales respectivos.
- d) En los demás casos previstos por leyes que regulen materias específicas.

En caso de incumplimiento, serán los responsables inmobiliarios obligados solidarios con las personas que habiten indebidamente dichos bienes por los daños y perjuicios causados.

(Art. 71 LGBN)

### **Exención de Pago del Impuesto Predial de los Bienes de Dominio Público**

El impuesto predial es el gravamen que recae sobre la propiedad o posesión de los bienes inmuebles ubicados en el D.F. o en el interior de la República por cada Estado; impuesto que puede referirse únicamente al valor del terreno con el propósito de permitir un mejor uso de suelo, así como un diseño más eficiente de las ciudades.

Se concede al Gobierno Federal la exención del pago de las contribuciones determinadas en los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, en relación con lo dispuesto en el inciso b) fracción V, Base Primera, Apartado C del artículo 122, que en su parte conducente dicen:

Artículo 115, fracción IV inciso C): Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo citado, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas; solo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Tal y como podemos apreciar con lo anterior, la Constitución faculta a los Estados para imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (por su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles), y prohíbe al Gobierno Federal que expida leyes para lograr la exención de tales impuestos. Sin embargo, la propia Constitución establece que no se podrán imponer los impuestos citados a los inmuebles de dominio público de la Federación, ni de los Estados y Municipios.

El trato que deben recibir los bienes inmuebles de dominio público en el D.F. en esta materia, se encuentra contemplado en el artículo 155 del Código Financiero del Distrito Federal el cual reza para efectos de este trabajo;... No se pagará el Impuesto Predial por los siguientes inmuebles:

- a) Los de propiedad del distrito federal.
- b) Los del dominio público de la Federación.
- c) Las pistas y predios accesorios, andenes y torres de control de los aeropuertos federales; los andenes y vías férreas.

Anualmente, deberá solicitarse a la autoridad fiscal la declaración de exención del Impuesto Predial.

No se causará el Impuesto Predial respecto de los inmuebles propiedad de representaciones diplomáticas de Estados Extranjeros acreditadas en nuestro país en términos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y, en su caso, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

## **Protección del Dominio Público**

Esta protección la pueden realizar los órganos administrativos competentes de dos formas, una directamente por la propia administración pública, y la otra, recurriendo a los tribunales judiciales.

En el primer caso, la administración pública realiza lo que la doctrina denomina autotutela, preservando en buen estado los bienes de dominio público, usando la fuerza pública contra los ataques, perturbaciones y obstáculos de los particulares que amenazen su integridad y buen funcionamiento.

En el segundo caso, la administración pública ejerce las acciones civiles o penales a fin de recuperar los bienes de dominio público que indebidamente detentan los particulares.

La SEFUPU cuenta con facultades para establecer reglas de policía administrativa, además de que también cuenta con facultades para recuperar administrativamente la tenencia o posesión material de los bienes del dominio público, debiendo para ello dictar un acto o resolución administrativa, la cual ejecutará por sí y ante sí, en cuanto que no se requiere de la intervención de otra autoridad, sea administrativa o judicial.

Asimismo, el Ejecutivo Federal se apoya en el artículo 12 de la LGBN al saber que los Secretarías de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional y de Marina, así como de la Procuraduría General de la República, le prestarán el auxilio necesario cuando formalmente se los requiera, con el fin de salvaguardar los intereses particulares de la Nación.

Finalmente, tal y como lo citamos con anterioridad, la LGBN castiga con pena de prisión las ocupaciones indebidas expresando que:

Se sancionará con prisión de dos a doce años y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal a quien, use, aproveche o explote un bien que pertenece a la Nación, sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización, o celebrado contrato con la autoridad competente.

(Art's. 149 y 150 de la LGBN).

## **R recuperación de Inmuebles Vía Administrativa y Judicial**

### **A) Recuperación Vía Judicial**

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación se hará efectivo por el procedimiento judicial, pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, se designarán en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas que procederán a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

(Art. 27 de la CPEUM)

Por disposición del cuarto párrafo del punto "A" del artículo 102 constitucional, corresponde a la Procuraduría General de la República representar el interés de la Federación en todos los negocios en que la Federación sea parte. Esto ha ocasionado una gran concentración, dilación y descuido en la atención de los asuntos de toda índole en la citada Procuraduría, entre los cuales se encuentran los asuntos inmobiliarios. Actualmente, se debate en el Congreso un proyecto de nueva Ley Orgánica de la Procuraduría que, entre otros fines, pretende crear un mecanismo para que cada dependencia del Ejecutivo Federal defienda sus propios asuntos ante los tribunales.

#### B) Recuperación por Vía Administrativa

La SEFUPU también está facultada para someter, por conducto de la Procuraduría General de la República, los asuntos al conocimiento de los tribunales, y para solicitar la ocupación administrativa de los bienes al juez, quien tiene como deber decretar la ocupación de plano.

La Ley General de Bienes Nacionales faculta a la autoridad inmobiliaria (SEFUPU) para tomar medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de los inmuebles de dominio público; es decir, sin necesidad de acudir ante un juez. En este caso, es claro cómo la dependencia administradora del patrimonio inmobiliario federal se erige en autoridad frente a los gobernados.

La SEFUPU podrá llevar a cabo el procedimiento administrativo tendiente a recuperar la posesión de un inmueble federal de su competencia sin recurrir a la vía judicial, en los siguientes casos:

- 1.- Cuando un particular explote, use o aproveche un inmueble federal, sin haber obtenido previamente concesión, permiso o autorización, o celebrado contrato con la autoridad competente.
- 2.- Cuando el particular haya tenido concesión, permiso, autorización o contrato y no devolviera el bien a la SEFUPU al concluir el plazo establecido o le dé un uso distinto al autorizado o convenido, sin contar con la autorización previa.
- 3.- Cuando el particular no cumpla cualquier otra obligación consignada en la concesión, permiso o autorización respectiva.

En estos casos la SEFUPU dictará un acuerdo de inicio del procedimiento, anexando la documentación que le este dando origen, además de estar fundado y motivado, indicando el nombre de las personas en contra de quienes se inicia, notificándolas mediante un servidor público acreditado para ello. Otorgándole quince días hábiles para ocurrir ante la SEFUPU, a fin de hacer valer los derechos que tuviere y acompañar los documentos en que funde sus excepciones y defensas.

El procedimiento se sujetará a las siguientes reglas:

- 1.- En la notificación se expresará:
  - a) El nombre de la persona a la que se dirige,

- b) El motivo de la diligencia.
- c) Las disposiciones legales en que se sustente.
- d) El lugar, fecha y hora en la que tendrá verificativo la audiencia.
- e) El derecho del interesado a aportar pruebas y alegar en la audiencia por sí o por medio de su representante legal.
- f) El apercibimiento de que en caso de no presentarse a la audiencia, se le tendrá por contestado en sentido afirmativo, así como por precluido su derecho para hacerlo posteriormente.
- g) El nombre, cargo y firma autógrafa del servidor público de la que la emite.
- h) El señalamiento de que el respectivo expediente queda a su disposición para su consulta en el lugar en el que tendrá verificativo la audiencia.

2.- Y la audiencia se desahogará en la siguiente forma:

- a) Se recibirán las pruebas que se ofrezcan, y se admitirán y desahogarán las procedentes en la fecha que se señale;
- b) El compareciente formulará los alegatos que considere pertinentes, y
- c) Se levantará acta administrativo en la que consten las circunstancias anteriores.

Al final de dicho proceso se emitirá la resolución, misma que deberá contener lo siguiente:

- 1.- Nombre de las personas sujetas al procedimiento.
- 2.- El análisis de las cuestiones planteadas por los interesados, en su caso.
- 3.- La valoración de las pruebas aportadas.
- 4.- Los fundamentos y motivos que sustentan la resolución.
- 5.- La declaración sobre la procedencia de la terminación, revocación o caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones.
- 6.- Los términos, en su caso, para llevar a cabo la recuperación del inmueble de que se trate.
- 7.- El nombre, cargo y firma autógrafa del servidor público de la dependencia administradora de inmuebles competente que la emite.

Dicha resolución será notificada al interesado dentro de los cinco días hábiles siguientes a su emisión, para posteriormente una vez firme la resolución se proceda a ejecutarla.

(Art's. 107, 108, 109, 110, 113 y 114 LGBN).

### **3.6.4 Bienes de Dominio Privado**

En primer lugar, se debe subrayar que la división de los bienes de la Federación fue derogada por la nueva LGBN pero dado el margen de aplicación y la trascendencia que tuvo durante su existencia, procedo a comentar que el dominio privado era del derecho privado, pues como ya dijimos el dominio privado constituía uno de los dos regímenes a que estaba sujeta la propiedad pública.

Se consideraban sujetos al dominio privado los inmuebles que el Gobierno Federal adquiría por cualquier título de derecho privado (compraventa, donación, permuta,

cesión de derechos posesorios y arrendamiento financiero) y que no estaban sujetos al dominio público. En otras palabras, se trataba de inmuebles federales que no estaban destinados al servicio público ni al uso común, o sea, de aquéllos que estaban desaprovechados o que eran utilizados por particulares.

Desde luego, los inmuebles de dominio privado también podían ser aprovechados en el servicio público o en el uso común, ya sea mediante resolución administrativa o de hecho. En este sentido, la anterior Ley General de Bienes Nacionales establecía que: "Los inmuebles de dominio privado se destinarían prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales o municipales" y en tal caso, quedarían incorporados al régimen de dominio público.

Los bienes de dominio privado que no fueran adecuados para la prestación de servicios públicos ni para el uso común, se podían enajenar. Esta es la diferencia principal con la condición jurídica del régimen de los bienes de dominio público. Pero para que se pudieran enajenar, se requería de una autorización que debía constar en un decreto del Ejecutivo Federal tal y como se requería para desincorporar un bien del dominio público, en donde también es necesario un decreto presidencial; paradójicamente en el momento de su enajenación los bienes de dominio público se asemejan con los ahora inexistentes bienes de dominio privado al requerir ambos un trámite en común, que consiste en la expedición de un decreto presidencial, mismo que durante décadas complicó la enajenación de los inmuebles de dominio privado.

Actualmente, la Administración Pública Federal ya no desea mantener dentro del patrimonio inmobiliario federal bienes que ya no son útiles para la prestación de servicios públicos ni para el uso común, ya que estos generan costos de administración, vigilancia y defensa jurídica, situación que se agrava ya que constituyen atractivos latentes para que los particulares se apoderen de ellos por vías ilícitas.

En forma excepcional bajo este régimen, la SEFUPU podía transmitir derechos de uso a terceros, mediante contratos de arrendamiento o comodato, en favor de asociaciones o instituciones privadas que realizaran actividades de interés social y que no persiguieran fines de lucro. Sin embargo, la obtención de ingresos por vía de arrendamiento era poco remunerativa además de que no era una función propia del Estado. Por ello, no era conveniente celebrar este tipo de contratos, sino enajenar los bienes que no se requieran para la prestación de servicios.

En este régimen el Gobierno Federal podía enajenar en subasta pública al mejor postor los inmuebles de dominio privado, aunque también podía hacerlo fuera de subasta a título oneroso en favor de entidades paraestatales, de gobiernos estatales y de ayuntamientos municipales, e inclusive en favor de particulares (para la creación de empresas o la realización de actividades de interés social).

Definitivamente la Administración Pública Federal recurría a la enajenación porque el producto de la venta de inmuebles de dominio privado se podía aplicar a la adquisición de otros inmuebles que sí fueran necesarios para el servicio público.

Cabe señalar que los inmuebles sujetos a este régimen a diferencia de los de dominio público, solo carecían del carácter de inalienable y si estaban afectos al pago de impuestos locales.

En cuanto a la recuperación de estos inmuebles por la vía judicial se consideraba que si un inmueble de dominio privado era ocupado sin ningún título de propiedad por un tercero, la entonces SECODAM, debía solicitar a la Procuraduría General de la República que ejercitara las acciones civiles procedentes ante los tribunales federales, para reivindicar así la propiedad o recuperar la posesión del inmueble. En dicho régimen, la SECODAM carecía de facultades para recuperar el bien por la vía administrativa.

Así, la Ley General de Bienes Nacionales de 1982 consideraba como bienes de dominio privado los siguientes:

1. Las tierras y aguas de propiedad nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares.
2. Los nacionalizados que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.
3. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común.
4. 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.
5. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico hubiera adquirido la Federación.
6. Los bienes muebles o inmuebles que la Federación hubiera adquirido en el extranjero.
7. Los bienes inmuebles de la Federación o aquellos que hubieran ingresado por vías de derecho público y tuvieran por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se consideraban bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formaban parte de su patrimonio y que por su naturaleza fueran susceptibles de ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso hacía la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Los inmuebles de dominio privado eran inembargables e imprescriptibles excepcionalmente, pero si eran totalmente alienables, por lo que cuando no podían ser destinados prioritariamente al servicio de las dependencias y entidades de la

administración pública federal, estatales y municipales, previo decreto de incorporación al dominio público, podían ser objeto de:

- 1.- Transmisión de dominio, oneroso, gratuito, a favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.
- 2.- Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos Estatales Municipales.
- 3.- Enajenación a título oneroso para la adquisición de otros inmuebles.
- 4.- Donación a favor de los gobiernos de otros Estados o Municipios.
- 5.- Arrendamiento, donación o comodato a favor de asociaciones, instituciones privadas que realizaran actividades de interés social y que no persiguieran fines de lucro.
- 6.- Enajenación a título oneroso a favor de personas privadas.

Dado que se adolecía del carácter inalienable de esos bienes, podían ser objeto de toda clase de objetos regulados por el derecho común, con excepción de la donación y del comodato que no fuera a favor de los gobiernos de los Estados o Municipios para ser utilizados en los servicios públicos locales, con fines educativos o de asistencia social, o bien de asociaciones o instituciones privadas que no persiguieran fines de lucro y que realizaran actividades de interés social.

### **3.7 Formas de Incorporar Bienes al Patrimonio Inmobiliario Federal**

Con anterioridad se mencionó que la Nación es propietaria de diversos bienes y recursos naturales tales como: terrenos baldíos, bosques, aguas nacionales, yacimientos mineros y petrolíferos, etc. Existen además otros actos jurídicos de derecho público o privado mediante los cuales el Gobierno Federal ha venido adquiriendo derechos de propiedad sobre bienes inmuebles, mismos que serán explicados a detalle más adelante.

#### **Adjudicación**

Del latín *adjudicatio-onis*, acción y efecto de adjudicar, de *ad. a.* y *judicare*, juzgar, declarar que una cosa corresponde a una persona, o conferirla en satisfacción de algún derecho; apropiarse de alguna cosa. Se refiere al acto por medio del cual una autoridad competente atribuye o reconoce a una persona el derecho de gozar de un bien patrimonial.

### **3.8 Programa Anual de Requerimientos Inmobiliarios**

En este sentido las dependencias deben entregar cada año un programa anual de requerimientos inmobiliarios a la SEFUPU-INDAABIN, a fin de que ésta verifique si en el patrimonio inmobiliario federal existe algún inmueble que pueda satisfacer los requerimientos planteados en cada localidad y solo podrán adquirir otros inmuebles si no existen inmuebles federales disponibles.

En estos casos, el Gobierno Federal tiene que adquirir inmuebles pertenecientes a otras personas físicas o morales, mediante expropiación o contratos de derecho privado (compraventa, permuta, donación, etc.)

De entre las actividades del INDAABIN, le corresponderá autorizar los programas de requerimientos inmobiliarios de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Para satisfacer las solicitudes de inmuebles federales de las dependencias, la SEFUPU deberá:

- a) Revisar el Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paracentral, para determinar la existencia de inmuebles federales disponibles parcial o totalmente.
- b) Difundir a las dependencias, la información relativa a los inmuebles federales que se encuentren disponibles.
- c) Establecer el plazo para que las dependencias, manifiesten por escrito, su interés a fin de que se les destine alguno de dichos bienes.
- d) Fijar el plazo para que las dependencias, requerentes de un inmueble federal disponible, justifiquen su necesidad y acrediten la viabilidad de su proyecto.
- e) Cuantificar y calificar las solicitudes, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y a la localización pretendida.
- f) Verificar respecto de los inmuebles federales que cumplan con los requisitos para emitir el Decreto o Acuerdo Administrativo correspondiente.
- g) Destinar a la dependencia interesada los inmuebles federales disponibles para el uso requerido.

(Art's. 49 LGBN).

### 3.9 Avalúos

Con el propósito de que el Gobierno Federal no erogase gastos excesivos, se apoya en el INDAABIN-SEFUPU para saber cuanto debe pagar por la compra de los inmuebles, así como también saber el monto de una renta que deba cubrir por el uso de inmuebles propiedad de los particulares. El avalúo emitido por el INDAABIN-SEFUPU constituye un elemento vital para las transacciones que realiza el Gobierno Federal y para ello la SEFUPU emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se llevarán a cabo dichos avalúos de bienes, limitándose siempre a que previamente a la celebración de los actos jurídicos para adquirir inmuebles por vías de derecho privado las dependencias recurrirán a la SEFUPU para que dictamine sobre:

- 1.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda adquirir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, arrendamiento financiero o cualquier otro de derecho común cuando se requiera el avalúo.
- 2.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación o afectación salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los

gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales.

- 3.- El valor del patrimonio de las unidades económicas agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios que por cualquier concepto adquiriera, o enajene la Federación.
- 4.- El valor de los terrenos ganados al mar, a los vasos de los lagos, lagunas, esteros y presas y a los cauces de las corrientes de propiedad nacional, así como de sus zonas federales suprimidas, cuando se vayan a enajenar por primera vez.
- 5.- El valor comercial de los terrenos nacionales con potencial turístico, urbano, industrial o de otra índole no agropecuaria, para su enajenación.
- 6.- El valor de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título oneroso, salvo el caso de que la enajenación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores.
- 7.- El monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles, muebles, acciones, partes sociales o derechos que decreta el Ejecutivo Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.
- 8.- El monto de la compensación o indemnización que, para la constitución de servidumbres, voluntarias o legales, habrá de pagarse a los propietarios de los terrenos colindantes con los inmuebles federales, si éstos son los dominantes.
- 9.- El monto de la indemnización en los casos en que la Federación rescate concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación.
- 10.- El valor de los inmuebles federales materia de concesión para efecto de determinar el monto de los derechos que deberá pagar el concesionario.
- 11.- El monto de las rentas que la Federación y las entidades deban cobrar cuando tengan el carácter de arrendadoras.
- 12.- El monto de las rentas que las dependencias, deban pagar cuando tengan el carácter de arrendatarias.
- 13.- El valor de los inmuebles afectos a los fines de las concesiones, permisos o autorizaciones, en los casos en que se autorice su enajenación parcial, así como cuando se resuelva la nulidad, modificación, revocación o caducidad de dichos actos.
- 14.- El valor de los bienes que formen parte del patrimonio de la beneficencia pública, cuando se pretendan enajenar.
- 15.- El monto de la indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios causados al erario federal por el responsable inmobiliario que no entregue a la SEFUPU, los inmuebles o áreas destinadas que se desocupen.
- 16.- El valor de los bienes o monto de las contraprestaciones por su uso, aprovechamiento o explotación, cuando la SEFUPU sea designada como perito en las diligencias judiciales que versen sobre bienes nacionales.
- 17.- El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de los Estados, del

Distrito Federal y de los Municipios con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales.

- 18.- Asimismo, la SEFUPU podrá practicar todo tipo de trabajos valoratorios a nivel de consultoría, cuando se lo soliciten las instituciones públicas.
- 19.- El valor de los inmuebles que sean objeto de aseguramiento contra daños.
- 20.- El valor de los bienes que sean objeto de aseguramiento o decomiso por haber sido instrumento medio, objeto o producto de un delito, cuando se vayan a enajenar.
- 21.- El monto de la indemnización por concepto de reparación del daño cuando en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad de un servidor público y su falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares.
- 22.- El monto de la indemnización que se deba cubrir en concepto de daños y perjuicios a las personas afectadas en sus bienes, propiedades, posesiones y derechos por actos de autoridad, cuando medie resolución que ordene la restitución en su favor y ésta sea física o jurídicamente imposible, y cuando con motivo de la celebración de los actos jurídicos contractuales citados en los que las dependencias deban cubrir una prestación pecuniaria, ésta no podrá ser superior al valor dictaminado, o viceversa, si le corresponde a la contraparte el pago de la prestación pecuniaria, ésta no podrá ser inferior al valor dictaminado, asimismo he de señalar que la vigencia de los dictámenes valoratorios no excederá de un año contado a partir de la fecha de su emisión.

(Art's. 142, 143, 145 y 148 de la LGBN).

En caso de compra, el avalúo deberá establecer lo siguiente:

- a. El precio máximo de adquisición en pago de contado.
- b. La vigencia del mismo.
- c. Las condiciones físicas y jurídicas en que deberá ser entregado el inmueble.
- d. En caso de requerirse un cambio de uso de suelo y de las normas técnicas relativas aplicables, si la gestión ante la autoridad correspondiente es responsabilidad del comprador o del vendedor.
- e. En caso de requerirse obras para garantizar la seguridad estructural y de instalaciones así como de habitabilidad conforme a la reglamentación aplicable, si las inversiones necesarias para ello corren a cargo del comprador o del vendedor.

La autorización de adquisición de inmuebles procederá siempre y cuando correspondan al programa anual aprobado, exista autorización de la inversión respectiva, y no se disponga de inmuebles federales para satisfacer los requerimientos específicos.

El avalúo emitido deberá estar vigente en el momento de la celebración del contrato respectivo y servirá de base para efectos de escrituración y aplicación de los gravámenes fiscales que se generen.

Las dependencias están obligadas a informar al INDAABIN-SEFUPU de las adquisiciones de inmuebles realizadas, a efecto de que a petición de parte, se inscriban los títulos de propiedad en el Registro Público Federal, en el Inventario Nacional y en el Catastro Federal.

Las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal no podrán efectuar modificaciones que impliquen cambio de uso de suelo o que afecten la estabilidad estructural de los inmuebles adquiridos sin la previa y expresa autorización del INDAABIN-SEFUPU y de las autoridades estatales, municipales y del Gobierno del Distrito Federal competentes y sin perjuicio de la autorización de sus programas de inversión para obra pública.

### **3.10 Fondo para la Administración, Valuación y Enajenación de Inmuebles Federales**

Este fondo nace el pasado 20 de mayo como consecuencia de la publicación de la nueva Ley General de Bienes Nacionales el cual tendrá por objeto coadyuvar a sufragar los gastos que genere la administración, valuación y enajenación de inmuebles federales a cargo de la SEFUPU.

Para la integración del Fondo, se aportarán los siguientes recursos:

- a) El importe del uno al millar sobre las adquisiciones de nuevos inmuebles.
- b) El importe de los derechos y aprovechamientos por los servicios prestados por la SEFUPU en materia inmobiliaria y valuatoria.

La SEFUPU, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), establecerá las bases para la operación de este Fondo.

En cuanto a lo expresado en el inciso a) decimos que las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, inexcusablemente aportarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones onerosas de inmuebles que se realicen a favor de la Federación para el servicio de dichas instituciones públicas.

(Art's. 33 y 53 LGBN).

### **3.11 Modos de Adquirir el Dominio de Bienes**

Son muy variados los actos jurídicos y los procedimientos a través de los cuales el Estado adquiere por vía de derecho público o privado; corresponde a la primera vía: la expropiación, confiscación, decomiso, requisición, modalidades a la propiedad privada, nacionalización y servidumbres administrativas, a esta lista se le ha adicionado lo

relativo a la adquisición de soberanía territorial, comentando al respecto Miguel Acosta Romero, que: "El Estado, en uso de su soberanía legislativa y en concordancia con los principios de derecho internacional público, puede reclamar para sí determinados elementos territoriales a través del ejercicio de su soberanía legislativa, al dictar leyes que incorporen a su territorio elementos que antes no formaban parte de él, o bien ampliar su soberanía sobre los ya existentes"<sup>53</sup>, en tanto que por la vía de Derecho privado tenemos: la compraventa, la donación, el arrendamiento financiero, la permuta, etc.

El dominio del Estado se integra por aquellos bienes adquiridos originalmente por el Soberano por medio de la conquista y que no llegaron a salir de su patrimonio en virtud de haber sido declarados inalienables (propiedad originaria); así como también por aquellos bienes que el Estado va adquiriendo como consecuencia de las transacciones con los particulares (adquisición por vía de derecho privado), y en tercer lugar, por los que el propio Estado adquiere por virtud de aplicación de determinadas leyes, como las de nacionalización y de bienes vacantes (adquisición por vía de derecho público).

La adquisición de derechos de dominio o de uso a título oneroso sobre inmuebles ubicados en territorio nacional para el servicio de las dependencias sólo procederá cuando no existan inmuebles federales disponibles o existiendo, éstos no fueran adecuados o convenientes para el fin que se requieran, debiendo las solicitantes realizar las siguientes acciones:

- 1.- Localizar el inmueble más adecuado a sus necesidades, considerando las características del bien.
- 2.- Obtener de la autoridad competente la respectiva constancia de uso del suelo.
- 3.- Contar con la disponibilidad presupuestaria y la autorización de inversión que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previamente a la celebración del contrato correspondiente.
- 4.- Obtener el plano topográfico del inmueble o, en su defecto, efectuar el levantamiento topográfico y el correspondiente plano.
- 5.- Tratándose de construcciones, obtener el respectivo dictamen de seguridad estructural.
- 6.- Obtener la documentación legal necesaria para la adquisición del inmueble.

Cuando se pretenda adquirir el dominio de un inmueble, una vez seleccionado el más apropiado y siempre que exista previsión y suficiencia presupuestaria en la partida correspondiente de la dependencia interesada, ésta solicitará al INDAABIN que proceda, en nombre y representación de la Federación, a realizar la operación de adquisición del inmueble para el servicio de la institución pública de que se trate, así como a realizar las gestiones necesarias para la firma, registro y custodia de la escritura pública de propiedad correspondiente, quedando a cargo de dicha institución pública realizar el pago del precio y demás gastos que origine la adquisición. En este caso se considerará que el inmueble ha quedado destinado a la institución solicitante, sin que se requiera acuerdo de destino. No olvidemos que las dependencias realizarán las

<sup>53</sup> Andrés Serra Rojas. op. cit. p. 447

aportaciones del uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones onerosas de inmuebles que se realicen a favor de la Federación.

(Art's. 50, 51 y 53 de la LGBN).

Finalmente, en cuanto a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, apegados al enfoque de esta tesis, se regirá por la siguiente disposición:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acepciones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. Además de que se estipula que los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

(Art. 27 fcc. I y VI de la Constitución).

La LGBN prevé la falta de cuidado que se tiene al formalizar y protocolizar los documentos que protegen los derechos reales federales, manifestando que en caso de que los actos relativos a la adquisición de inmuebles a favor de la Federación estén afectados de nulidad, éstos podrán ser convalidados en términos de lo dispuesto por el Código Civil Federal, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el servidor público de que se trate.

(Art. 100 LGBN).

La identificación de los inmuebles que se pretendan adquirir por las dependencias para satisfacer sus necesidades de espacio, deberá ser el resultado de compatibilizar las características de las ofertas disponibles con la distribución de la población a servir o con relación a otras instalaciones existentes de la misma dependencia, respetando en todo caso, los reglamentos aplicables en materia de uso de suelo, estacionamiento, seguridad y protección ecológica, fijando como primer paso para iniciar negociaciones, la evaluación de los antecedentes y condiciones jurídicas de propiedad.

A efecto de facilitar la identificación de oportunidades de inmuebles a adquirir por las dependencias, la SEFUPU por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, integrará y administrará el catálogo de oportunidades de inmuebles para la Administración Pública Federal, para lo cual se apoyará en el inventario y catálogo de la propiedad inmueble federal; en la información que deberá proporcionar anualmente las dependencias de los terrenos y edificios que ya no son útiles para su operación; y en las ofertas de particulares, que previa convocatoria y registro de las mismas sean incorporadas al catálogo de oportunidades.

Cuando una dependencia pretenda adquirir un inmueble, detecte por sí mismo, o porque así se lo informe el INDAABIN que otra dependencia o entidad ha iniciado con anterioridad negociaciones con los propietarios del inmueble, bien sea para adquirirlo o para arrendarlo, con el propósito de no establecer competencia que afecte al interés público, deberá abstenerse de continuar negociando con el propietario, y en caso de existir circunstancias que lo justifiquen, deberá solicitar la intervención de la SEFUPU para que resuelva lo conducente.

Las evaluaciones señaladas son responsabilidad de la dependencia que pretenda adquirir el inmueble, independientemente si éste ha sido identificado en el catálogo administrado por la SEFUPU.

(Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal).

### 3.11.1 Por Vía de Derecho Público

#### Expropiación

(Del latín *ex* y *proprio*.) Expropiar, consiste en desposeer legalmente de una cosa a su propietario, por motivos de utilidad pública, otorgándole una indemnización justa.

Desde un punto de vista más profundo, decimos que el Estado necesita para el cumplimiento de sus funciones de bienes que forman parte de la propiedad privada y que no puede obtenerlos por medio de arreglos contractuales con sus dueños. Como en tal caso dificulta el cumplimiento de sus atribuciones ya que estas sufrirían sensiblemente un perjuicio ya que se encontrarían supeditadas a la voluntad de un particular; previendo ello, desde tiempos remotos, se ha reconocido en la legislación una forma por la que el Estado puede unilateralmente llegar a adquirir esos bienes; "LA EXPROPIACIÓN"

En "La expropiación por causa de utilidad pública" el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y como contraprestación le otorga al particular una indemnización por la privación de su propiedad.

La expropiación al igual que el impuesto, constituyen un acto de soberanía para cuya ejecución no se requiere el consentimiento del afectado, sin embargo, existen entre la primera y el segundo diferencias sustanciales, ya que mientras que en el impuesto el particular no recibe contraprestación especial por la parte de riqueza con que contribuye a los gastos públicos, en la expropiación sí existe una compensación de la propiedad de que se priva al particular; asimismo sabemos que en la expropiación, el Estado hace recaer todo el gravamen sobre una persona y la priva de su propiedad sin que a los demás individuos, en situaciones semejantes, los afecte en la misma forma.

Y es así, que al Amparo del artículo 27 de nuestra Ley fundamental se dice que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante previa indemnización, aclarando que las leyes de la Federación y de los Estados en sus

respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente para efectos de pago de la indemnización de la cosa expropiada, se fijará como mínimo la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base, aclarando que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral y coercitivamente, impone a los particulares la transferencia de sus bienes para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.

El proceso de la expropiación está regulado principalmente por la Ley de Expropiación, donde el Gobierno Federal puede expropiar inmuebles si existe una causa de utilidad pública, y si paga al afectado el valor de su inmueble a título de indemnización, la cual podrá ser exigida al Estado dentro del término de un año.

En el mismo orden de ideas, el Código Civil Federal en sus artículos 820 y 831 señala que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes y no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Desde 1917 la Constitución establece que se debe tomar en cuenta el valor catastral de los inmuebles para fijar el monto de la indemnización, ya que dicho valor es el que se toma como base para el pago de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, pero su monto es muy bajo y por tal razón cuando un inmueble se expropiaba, la indemnización resultaba ser de poca cuantía. En 1992, se modificó la Ley de Expropiación para fijar como indemnización el valor comercial de los bienes, el cual será fijado atendiendo a su valor comercial, mismo que en ningún caso puede ser menor al manejado por las oficinas catastrales.

En este aspecto existe un precepto especial de la LGBN que en apoyo a las clases necesitadas en su artículo 90 señala que en virtud de que las expropiaciones son poco satisfactorias para los gobernados, la LGBN vigente protege a las clases sociales bajas, aduciendo que en caso de adquisiciones por vía de derecho público, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los afectados la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia que pudiera resultar en los valores. Esta donación sólo procederá a favor de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica en la que se localice el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado, asimismo, prevé que cuando a campesinos de escasos recursos económicos se entreguen terrenos de riego en substitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de

reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego, la autoridad competente podrá dejar de reclamar las diferencias de valor que resulten a su favor, dando siempre intervención previa a la SEFUPU.

Asimismo, dicha ley señala que en caso de que se controvierta el monto de la indemnización, el juez solicitará a las partes que presenten sus peritos pudiendo también señalar un tercero en discordia, lo cual una vez dictaminado y asentado, no admitirá recurso alguno y se procederá al otorgamiento de la escritura firmada por el interesado o por el juez en caso de rebeldía.

El decreto de expropiación debe determinar la causa de utilidad pública invocada, ser firmado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y refrendado por varios Secretarios de Estado y no requerirá ser protocolizado ante notario público, pero si publicado en el Diario Oficial de la Federación, y debe ser inscrito en los registros públicos de la propiedad local y federal.

Es importante señalar que en tanto que la expropiación sólo procede por una causa de utilidad pública, los inmuebles expropiados corren la suerte de que quedan incorporados automáticamente al dominio público, aunque no se utilicen en forma inmediata para el servicio que dio origen a la expropiación.

Es importante considerar para los afectados que si pasan dos años sin que un inmueble expropiado se utilice en la causa de utilidad pública invocada, el particular afectado podrá reclamar su devolución (reversión), y poder volver a adquirir el inmueble que anteriormente formaba parte de su patrimonio.

Remarquemos que la expropiación se trata de una operación del poder Público Federal o Estatal por el cual se impone a un particular la cesión de su propiedad por razones de utilidad pública mediante indemnización, con el fin de realizar obras de interés general o de beneficio social, pero para la mejor comprensión de este tema, antes de proseguir nos detendremos para aclarar lo que se debe entender por los siguientes conceptos:

- ❖ **Indemnización.**- Se trata de aquella acción que se traduce en la reparación legal de un daño o perjuicio, aunque de manera coloquial podemos considerarla como un sinónimo de compensación pecuniaria otorgada como contraprestación por la adjudicación de un bien ajeno.
- ❖ **Interés público.**- Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidos mediante la intervención directa y permanente del Estado.
- ❖ **Interés Jurídico.**- Esta locución supone la pretensión que se encuentra reconocida por las normas del Derecho Subjetivo en cuanto al ejercicio de la acción judicial, es decir, que el promovente es el sujeto idóneo para poner en marcha el aparato judicial.
- ❖ **Utilidad Pública.**-Por regla general, la Constitución dice que las legislaturas son las competentes para fijar en leyes secundarias los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, aunque desde otro punto de vista,

esta es traducida como en que la declaración simplemente debe considerar el beneficio de la colectividad.

Y al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estuvo considerando como esenciales para la existencia de la citada causa dos elementos a saber:

- A) Que sea impuesta por consecuencia del provecho común, en beneficio de la colectividad, y
- B) Que la cosa expropiada pase a ser del goce y de la propiedad del Municipio, Estado o Nación, y no de simples intereses individuales.

Muchos autores redundan en que el Estado puede tener la necesidad de disponer de la propiedad privada, no solamente para proveer a una grave necesidad pública o a las exigencias de la defensa nacional sino también para obtener sus fines sociales, acentuándose que frente al superior interés público, el derecho del particular debe ceder, siendo permisible considerar el hecho de que "El sacrificio de los derechos particulares resulta legítimo si viene requerido por un motivo de interés general"<sup>54</sup>

Para efectos de su estudio, la expropiación posee los siguientes elementos:

a) Sujetos:

Los sujetos de la relación expropiatoria son:

- El expropiante.
- El expropiado y, en algunos casos,
- El beneficiario.

b) El bien objeto de la expropiación:

Todos los bienes susceptibles del derecho de propiedad, sean muebles o inmuebles, o derechos como son los de autor y los de patentes de invención.

c) El fin que justifica la potestad expropiatoria, lo constituye la utilidad pública, al respecto Fernández del Castillo señala que "la utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas para satisfacer nuestras necesidades".<sup>55</sup>

Sin embargo, por orden de jerarquías también debemos recordar que nuestra carta fundamental en el párrafo segundo de la fcc.VI del artículo 27, indica que al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede expropiar, al Poder Administrativo la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, y la de que un bien determinado deba expropiarse para satisfacer esa utilidad. Aunque por cierto, cabe observar que la Constitución no habla expresamente de cuál es la autoridad que debe ejecutar la expropiación, es decir, la que prácticamente debe llevar a cabo la desposesión del particular y la atribución del bien expropiado a favor del Estado, aunque en la práctica

<sup>54</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, op. cit. p. 134

<sup>55</sup> Ibidem. p. 136

sepamos que es al Ejecutivo Federal, ya que no es necesaria la intervención de la autoridad judicial, pues una vez que el Poder Legislativo declara por qué se considera la causa de utilidad pública para que proceda la expropiación, y el Poder Administrativo haga la declaración según el caso concreto, no dando intervención a la autoridad judicial sino hasta el momento del procedimiento de indemnización. Se sostiene que como es el único momento en el cual se da intervención a la autoridad judicial, no hay base para pensar que debe intervenir en alguna otra de las fases de la expropiación.

Desde el punto de vista jurídico todo acto de expropiación debe estar debidamente fundado y motivado ya que es inconstitucional la expropiación declarada sin que medie realmente la causa de utilidad pública, y los tribunales de Justicia Federal están capacitados para resolver sobre la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de las leyes que determinen los casos en que sea impropcedente la utilidad pública y revertir la expropiación de la propiedad privada.

Amen de asentar de manera clara y unificada el concepto de utilidad pública, señalemos que en sentencia de fecha 8 de diciembre de 1936, la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que ella ha sido contrariada en múltiples resoluciones, abandonándose un concepto insostenible dentro de una correcta interpretación del estatuto constitucional que rige la materia, por ello, últimamente se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública, en sentido genérico, abarca tres causas específicas:

- 4 La utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público.
- 4 La utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad.
- 4 La utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional.

No debemos omitir que la Corte considera que la propia Constitución contiene disposiciones que autorizan expropiaciones en las que no hay sustitución por parte de una persona de derecho público en el goce del bien expropiado, es decir, que no en todos los casos la beneficiaria es la Federación y a manera de ejemplo citamos las expropiaciones para dotar de ejidos a los pueblos, para fraccionar los grandes latifundios, para la constitución de nuevos centros de población agrícola, que son precisamente los casos en que la sentencia considera como de utilidad social.

Las autoridades judiciales podrán examinar concretamente si el caso considerado como de utilidad pública resiste o no el análisis frente al criterio expuesto, ya que el propio legislador tiene una facultad discrecional para enumerar en la ley los casos de utilidad pública que considere preferentes, a reserva de incluir en la ley otros que vayan teniendo importancia o de excluir aquellos que la hayan perdido.

Respecto de la ley de expropiación que esta en vigor debe tenerse en cuenta que no agote todos los casos posibles de utilidad pública, ni tampoco los que comprende son necesariamente inmutables, ya que el mundo jurídico es muy cambiante, toda vez que éste se actualiza conforme al progreso de la realidad.

A continuación señalaremos los casos en que la Ley de Expropiación considera como causas de utilidad pública:

- 1.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- 2.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
- 3.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- 4.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.
- 5.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de vivienda o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.
- 6.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.
- 7.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.
- 8.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.
- 9.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
- 10.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.
- 11.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

(Art. 1 Ley de Expropiación).

Asimismo, el Código Civil Federal no pierde relevancia y contempla también en su artículo 832 que se considera utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno Federal de terrenos expropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de las familias, para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres mediante el pago de una renta módica.

Si bien para algunos lectores resulta claro entender los alcances de la expropiación, para otros, sería importante señalarles que existen bienes que no pueden ser expropiados y que de entre los cuales podemos citar:

- ▲ El Estado no puede proceder a la expropiación del dinero en efectivo, pues, por una parte, el medio legal para obtener recursos indispensables para el sostenimiento de los gastos públicos es el impuesto, y por la otra, como la expropiación da lugar a una indemnización en efectivo, si éste se expropiara para compensarse en la misma especie, entonces la expropiación dejaría de cumplir su objeto, que es básicamente el satisfacer las necesidades colectivas.
- ▲ No puede tener por objeto bienes muebles salvo los casos ya comentados, (empresas mercantiles o negociaciones industriales), porque, como el artículo 27 constitucional se limita a reglamentar la propiedad territorial, es lógico pensar que al autorizar la expropiación sólo quiso referir a esa clase de propiedad. Respecto a este punto, las interpretaciones legislativa y judicial han rechazado las tesis anteriores pues consideran que frente al argumento fundado en la colocación material del precepto, existen datos derivados tanto de antecedentes constitucionales como de la redacción del artículo 27, los cuales no hacen el distinción necesario para considerar autorizada a exclusión de otros bienes distintos de los inmuebles.

La Suprema Corte ha sostenido que en materia de expropiación no rige la gerencia de previa audiencia, sin embargo, también ha reconocido que cuando la ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas, existe la obligación de seguir ese procedimiento. No obstante lo anterior, la doctrina no está conforme con esta solución, pues considera que de la misma manera que la fijación y cobro del impuesto no requiere de la intervención judicial, tratándose de la expropiación, el particular tampoco puede exigir que se siga un procedimiento en el que se satisfagan los requisitos y formalidades del procedimiento judicial.

Si bien hasta ahorita hemos entendido que la expropiación por causa de utilidad pública se da de manera total, he de comentar también que existen otras formas que se aplican cuando en los casos de utilidad pública, previa declaración del Ejecutivo Federal, proceda ya sea la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad, hecha la declaratoria podrá ordenar la ocupación de los bienes objeto de la expropiación o de la ocupación temporal o imponer la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio sin que la interposición del recurso administrativo de revocación suspenda la ocupación del bien o bienes de que se trate o la ejecución de las disposiciones de limitación de dominio.

Si los bienes no fueron destinados total o parcialmente al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de dos años, el propietario afectado podrá solicitar la reversión total o parcial del bien de que se trate, o la insubsistencia de la ocupación temporal o limitación de dominio, o el pago de los daños causados, pudiendo interponer inicialmente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del Decreto el recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente.

(Art's. 2, 4, 5, 8, 9, 10, 17 y 19 Ley de Expropiación).

### **Derecho de Vía**

Considerado como una forma de adquisición por vía de derecho público en que el Estado ejerce el uso y aprovechamiento, podemos definirlo técnicamente como la amplitud que se define conforme al trazo o conducción paralela de una carretora, vía férrea, líneas de alta tensión, es decir, se trata de la franja o área afectada de un terreno para su ocupación por el paso de líneas o vías de interés de la Administración Pública Federal, misma que debe quedar libre de toda obstrucción. Y en cuanto a esto, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal la describe como la franja de terreno de anchura variable, cuyas dimensiones mínimas y máximas fijan las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, que se requiere para la ampliación, conservación, construcción, protección y, en general para el uso adecuado de las líneas de infraestructura, de instalación especial o vialidad.

### **Declaratoria de la CABIN que Imponga Modalidades a la Propiedad**

Esta institución jurídica encuentra su fundamento Constitucional en el tercer párrafo del Art. 27 el cual expresa: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

El concepto de modalidad de forma genérica significa el modo de ser o de manifestarse de una cosa o que se relaciona a una manera particular de ser de una cosa. La modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad, y deben ser expresadas en la ley pero es importante subrayar que ellas no extinguen la propiedad, sino que solo la restringen o limitan.

La modalidad puede afectar el derecho de libre disposición de la cosa, la nula propiedad misma, como cuando ordena la ley que el propietario no podrá disponer libremente de ella sino dentro de condiciones determinadas; pero como dicho propietario no pierde el derecho de disponer de su propiedad es indudable que no hay expropiación sino modalidad.

Solamente una autoridad podrá imponer las modalidades que dicte el interés público, y ello será por el órgano especialmente creado para eso, o sea por el Congreso de la Unión o por expresa delegación excepcionalmente.

Como elementos necesarios de la modalidad tenemos:

- 1) El carácter general y permanente de la norma que la impone.
- 2) La modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente.

El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable, en tanto que el segundo implica una limitación o transformación del derecho de propiedad.

En términos de temporalidad se refiere normalmente a la fecha en que se considera un bien mueble o inmueble bajo la protección de la Secretaría de Educación Pública (SEP), como por ejemplo, cuando se hace la declaración de que un determinado inmueble es considerado como monumento histórico o artístico, aunque también puede presentarse el caso de las denominadas Declaratorias de destino, las cuales consisten en un documento que determina las áreas y predios que eran utilizados para fines públicos y que por ende son considerados Bienes Nacionales.

Para su mejor comprensión, podemos señalar como diferencias entre la modalidad y la expropiación que, mientras que la primera constituye una medida de carácter general y abstracta que viene a integrar y a configurar, y no a transformar el régimen jurídico de la propiedad general de los bienes en un momento y en un lugar determinado, la segunda, o sea la expropiación, por el contrario, constituye una medida de carácter individual y concreta que fija sus efectos sobre un bien en especial.

Por otro lado tenemos que la expropiación se distingue de las modalidades desde el punto de vista en que el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por razones de interés público, en el sentido de que éstas, constituyen restricciones impuestas al ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, de tal manera que a primera vista, parece que el Estado al establecerlas, está privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual podría considerarse aparentemente como un caso de expropiación, lo cual no es así, pues mientras que en la expropiación se priva a un particular de sus bienes, ya que ello es necesario al Estado, la modalidad sólo afecta al régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención.

Asimismo el Código Civil, en su artículo 830, previene que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes, tales como la prohibición de alterar o enajenar sin permiso de la autoridad administrativa las cosas que se consideren notables características de la cultura nacional, la obligación de cerrar o cercar una propiedad en los términos de las leyes o reglamentos, la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas, fuertes, fortalezas y edificios públicos, sin sujetarse a las condiciones especiales de los reglamentos de la materia, y la obligación de no construir sino en los términos de las leyes y reglamentos sobre la seguridad y salubridad en la construcción, son junto con otras muchas de la misma índole, restricciones, modalidades que dan configuración al régimen jurídico de la propiedad.

(Art's. 834, 842 y 843 del Código civil para el Distrito Federal).

Pero no podemos dar por satisfecho este tema sin antes comprender que "La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación importa la sustitución de derechos al dominio o uso de la cosa por el goce de la indemnización".<sup>56</sup>

Este criterio es el que adopta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial que textualmente expresa:

**PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA.** Por modalidad a la propiedad privada, debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son pues, dos elementos los que constituyen la modalidad: el carácter general y permanente de la norma que la impone y la modificación sustancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad, sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema general y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opere en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a la limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión, si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Precedentes.- Amparo civil directo 2995/54. Fajardo de Ancona Julia y coagraviados. 3 de mayo de 1954. unanimidad de 4 votos.

Desde el punto de vista doctrinal, las modalidades y limitaciones a la propiedad se dividen en:

**A) Restricciones administrativas.-** La propiedad, tiene tres características: absoluta, exclusiva y perpetua. La propiedad es absoluta en virtud de que el propietario tiene el derecho de usar su bien en la forma que estime conveniente; es exclusiva porque el propietario es el único que puede gozar del bien, y por lo mismo puede impedir que cualquier persona lo use sin su pleno consentimiento; es perpetua, en razón de que no desaparece, el propietario siempre lo es, use o no el bien correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, la restricción recae en el carácter absoluto de la propiedad, con el fin de atemperar el derecho del propietario de usar y disponer libremente de su bien.

<sup>56</sup> Andrés Serra Rojas. op. cit. p. 463

Las restricciones administrativas se establecen a fin de hacer compatible el derecho de propiedad de los particulares con las exigencias impuestas por el interés público.

\*Las restricciones en el interés público se establecen para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con determinados intereses, es decir, con el interés general que tiene a su cargo el Estado. Las restricciones implican una actividad de policía sobre la propiedad privada cuando tiene contacto con bienes del dominio público<sup>57</sup>.

En consecuencia, tenemos que con las restricciones administrativas se busca compatibilizar el derecho de propiedad con las exigencias del interés público, a fin de que la actuación de la administración pública no se vea obstaculizada o perturbada por el ejercicio absoluto del derecho de propiedad de los particulares, sobre sus bienes.

Algunas de las restricciones que las leyes administrativas de nuestro sistema jurídico imponen, consisten en la prohibición de enajenar ciertos bienes, de construir o plantar en determinadas zonas, limitaciones a la altura de las construcciones, etc.

Y al respecto, el maestro Ignacio Burgoa nos dice que "es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la esfera jurídica de una persona, la cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquel. Por lo tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y con sustanciales a ellas, a saber el derecho de usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva. En consecuencia, solo cuando afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada"<sup>58</sup>.

**B) Servidumbres administrativas.**- Siendo la servidumbre un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro, perteneciente a distinto dueño, (tal y como la define el artículo 1057 del Código Civil Federal), ésta modalidad afecta el carácter exclusivo de la propiedad, en cuanto tiene como fin un desmembramiento del Derecho de Propiedad que hace al propietario no ser el único que pueda usar y disfrutar el bien, sino también un tercero, que en el caso de las servidumbres administrativas es la colectividad.

Como lo señala Escola "Las servidumbres administrativas se fundan en la existencia de razones o motivos de interés público que hace necesaria su constitución, para que ese interés público pueda ser satisfecho, y en esto se diferencian netamente de las servidumbres de derecho privado, que se establecen

<sup>57</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. p. 175

<sup>58</sup> Andrés Serra Rojas. op. cit. 461

solo en el interés particular o privado de sus beneficiarios o de los fondos que beneficiar<sup>59</sup>.

## La Nacionalización

La nacionalización es un régimen de derecho público estricto establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a ley. Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante, y como ejemplo de este último, podemos citar la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado.

En otras palabras, se trata de una institución jurídica por medio de la cual se transfieren a la propiedad pública empresas o propiedades que anteriormente se encontraban en manos de particulares para que el Estado las explote en lo sucesivo, sea en forma directa o por medio de sus organismos descentralizados o bien, simplemente se puede entender como la asunción de actividades que antes eran realizadas por particulares.

En México, contamos con varios ejemplos al respecto ya que se llevo a cabo en 1937 la Nacionalización completa de los ferrocarriles; en 1938 de la industria petrolera; en 1960 de la industria eléctrica y en 1982, del servicio de banca y crédito.

En 1959 el Gobierno mexicano expidió una ley por la que pasaron a ser propiedad de la Nación los inmuebles dedicados a la Administración, propagación o enseñanza de algún culto religioso, sin embargo en 1992, se reformó la Constitución en este aspecto, y a partir de entonces las asociaciones religiosas tienen capacidad jurídica para adquirir inmuebles, y por tanto, los templos adquiridos con posterioridad a esta reforma ya no son propiedad de la Nación, sino de las mismas organizaciones religiosas.

Doctrinalmente, la concepción política económica, nos dice que "corresponde al Estado una participación decisiva en la Dirección de la vida económica de una Nación, y esa participación puede llegar hasta el punto de que le corresponda impedir que los particulares posean y administren ciertas empresas, para asumir él mismo el papel de empresario".

Por su parte Maurice Duverger: nos dice que "se designa con el nombre de empresas nacionales a las empresas que, perteneciendo en otro tiempo a particulares han sido asumidas por el Estado"<sup>60</sup>.

La nacionalización se da en atención a aquellas materias que debido a su importancia no deben quedar en manos de los particulares porque se considera tajantemente que frenan el desarrollo económico del Estado.

<sup>59</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. op. cit. p. 176

<sup>60</sup> Al referimos a Duverger, pretendemos aclarar lo que debe entenderse por una empresa estatal, ya que quizá podemos llegar a confundirnos porque pensamos que el Estado dolo puede allegarse de recursos económicos mediante el cobro de impuestos.

### **Embargo de Inmuebles y Dación en Pago de Créditos Fiscales**

Si los causantes no pagan sus impuestos, el Gobierno Federal puede embargar y sacar a remate sus bienes, o aceptarlos como dación en pago de créditos fiscales. Si durante dos años la autoridad fiscal no logra enajenar en remate o fuera de él los bienes, éstos ingresarán al patrimonio inmobiliario federal.

### **Extinción de Entidades Paraestatales**

Cuando se extingue una entidad paraestatal de carácter federal, y después de pagar sus pasivos llegaran a quedar como remanentes inmuebles, estos se detectaran y pasaran a formar parte del patrimonio inmobiliario Federal, previa anuencia del último administrador encargado de ese remanente.

### **Entrega a la SEFUPU de Inmuebles Adjudicados a la Federación por los Responsables Inmobiliarios de diversas dependencias con motivo del desempeño de sus Atribuciones.**

Recientemente la LGSN considera el hecho de que las dependencias que con motivo del desempeño de sus atribuciones adjudiquen inmuebles a la Federación, deberán por medio de su responsable inmobiliario, poner cada inmueble a disposición de la SEFUPU tan pronto como lo reciba (monumentos artísticos, históricos etc.), y se considerarán automáticamente incorporados al régimen de dominio público de la Federación a partir de la fecha en que se pongen a disposición, proporcionándole toda la información y documentación necesaria para acreditar los derechos de la Federación sobre el bien y, en general, para determinar su situación física, jurídica y administrativa.

La SEFUPU escuchará las propuestas que formule la dependencia que ponga a su disposición el bien, acerca del uso o aprovechamiento del mismo, pero esta última no podrá conferir o comprometer derechos de uso o de dominio sobre el inmueble respectivo.

Cabe señalar que esta circunstancia no será aplicable a los bienes que ingresan al patrimonio inmobiliario federal al término de la vigencia de las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas para la prestación de servicios públicos, toda vez que ello fue expresado en el correspondiente título de concesión.

## **3.11.2 Por Vía de Derecho Privado**

### **Compraventa**

Es un contrato por medio del cual uno de los contratantes llamado vendedor se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otro, llamado comprador, quien se obliga a su vez a pagar un precio cierto y en dinero. Por su naturaleza, es un contrato traslativo de dominio, bilateral, en virtud de que crea obligaciones para ambas partes; conmutativo, dado que es posible fijar el monto de la ganancia o pérdida desde el momento de su celebración; oneroso, porque representa provechos o ventajas y gravámenes o cargas recíprocas; nominado, porque se

encuentra reglamentado; y tratándose de inmuebles es formal, porque requiere constar en forma impresa y apegada a la normatividad.

Son requisitos de validez:

- ↓ La capacidad general para contratar y la especial para transmitir el dominio de la cosa, en el caso del vendedor, y para adquirirlo, en el caso del comprador. En este sentido, son incapaces para comprar los extranjeros dentro de los límites marcados por el artículo 27 constitucional.
- ↓ La forma, cuando versa sobre inmuebles o derechos reales cuyo valor sea hasta de quinientos pesos debería realizarse en documento privado firmado ante dos testigos y ratificado ante notario, juez de paz o el Registro Público de la Propiedad. Si el valor excede de esa cantidad, la compraventa deberá realizarse en escritura pública.
- ↓ El objeto, se compone de la cosa y del precio. La primera debe cumplir con los requisitos de ser lícito y estar dentro del comercio, el segundo deberá ser cierto y en dinero.

El Código Civil Federal expresa que habrá compra-venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero.

Por regla general, la venta es perfecta y obligatoria para las partes cuando se han convenido sobre la cosa y su precio, aunque la primera no haya sido entregada, ni el segundo satisfecho.

Si el precio de la cosa vendida se ha de pagar parte en dinero y parte con el valor de otra cosa, el contrato será de venta cuando la parte de numerario sea igual o mayor que la que se pague con el valor de otra cosa, pero si la parte en numerario fuere inferior, el contrato será de permuta.

El comprador debe pagar en efectivo el precio en los términos y plazos convenidos so pena de pagar intereses en caso de incumplimiento.

En este contrato existen obligaciones tanto para el vendedor como para el comprador, de entre las cuales podemos citar:

El vendedor está obligado:

- ✓ A entregar al comprador la cosa vendida.
- ✓ A garantizar las calidades de la cosa.
- ✓ A prestar la evicción.

El comprador debe cumplir todo aquello a que se haya obligado en el contrato, y especialmente a pagar el precio de la cosa en el tiempo, lugar y forma convenidos, pero en caso de no haberlos fijado, el pago se hará en el tiempo y lugar en que se entregue la cosa.

El comprador deberá pagar intereses por el tiempo que medie entre la entrega de la cosa y el pago del precio, en los tres casos siguientes:

- Si así se hubiere convenido.
- Si la cosa vendida y entregada produce fruto o renta.
- Si se hubiere incurrido en mora.

La falta de pago del precio da derecho para pedir la rescisión del contrato, aunque la venta se haya hecho a plazo.

(Art's. 2248, 2249, 2250, 2255, 2283, 2293, 2294, 2295 y 2300 del Código Civil Federal)

Para efectos del presente estudio, los contratos de compra-venta se pueden realizar de dos maneras en atención a los bienes objeto del contrato:

1) La *Compraventa ad corpus*. - Es la compra-venta que se hace de la totalidad de una cosa y en precio único, sin tener en cuenta ni sus partes ni sus medidas, esta, según el artículo 2,261 del Código Civil Federal, no tendrá lugar a rescisión si la venta de uno o más inmuebles se hiciera por precio alzado y sin estimar especialmente sus partes o medidas, aunque en la entrega hubiere falta o exceso; y

2) La *Compraventa ad mensuram* - Que es la compra-venta que se hace fijando un precio por unidad o medida.

### **Donación**

Contrato por el cual una persona, denominada donante, transfiere a otra llamada donatario, gratuitamente, una parte o la universalidad de sus bienes presentes, reservándose lo necesario para vivir.

La esencia de la donación consiste en que el donante hace una atribución patrimonial al donatario con ánimo de liberalidad, por lo tanto, acto de liberalidad no es sinónimo de acto a título gratuito, puesto que no son donaciones el mutuo simple o el depósito o el mandato a título gratuito, y, como la donación es un contrato que exige cambio de consentimiento, el derecho moderno no acepta la donación por causa de muerte con la que se pretenda otorgar una ventaja sobre un legado en una sucesión testamentaria.

Las donaciones pueden ser puras, condicionales, onerosas o remuneratorias, según que se otorguen en términos absolutos, en el primer caso, o que se sujete a una condición suspensiva o resolutoria la existencia de la donación, en el segundo. Las donaciones serán onerosas cuando se impongan algunos gravámenes, y remuneratorias cuando se otorgan en atención a los méritos del donatario.

Las reglas de formación del contrato de donación constituyen una excepción a las reglas de formación de todo contrato, pues en primer término el contrato se forma sólo hasta que el donatario acepta la donación y hace saber lo informado al donante y, en seguida, la aceptación debe hacerse en forma expresa y durante la vida del donante.

El contrato de donación es unilateral puesto que la obligación principal recae en el donante y consiste en la transmisión de la propiedad de la cosa donada de la que no responde por evicción salvo que expresamente se hubiere obligado a presentarla. Esto no quiere decir que no existan obligaciones a cargo del donatario, pues, en primer término, tendrá el deber de gratitud a la persona del donante y en segundo lugar, deberá cumplir las cargas impuestas y pagar las deudas del donante si éstas afectaren los bienes donados o si hubiere recibido la universalidad de bienes del donante y sólo hasta el importe de la donación.

Existen tres tipos de donaciones a saber:

- ✱ Pura.- Es la donación que se otorga en términos absolutos, sobre todos los bienes y sin objeción alguna.
- ✱ Condicional.- Es la que depende de algún acontecimiento incierto, el cual de no materializarse en la realidad, podría quedar nulificada.
- ✱ Onerosa o remuneratoria.- Es la donación que se hace imponiendo algunos gravámenes, y remuneratoria la que se hace en atención a servicios recibidos por el donante y que éste no tenga obligación de pagar. Cuando la donación sea onerosa, sólo se considera donado el exceso que hubiere en el precio de la cosa, deducidas de él las cargas.

La donación será perfecta desde que el donatario la acepte y haga saber la aceptación al donador pudiendo hacerse en forma verbal (muebles) o por escrito (muebles e inmuebles).

(Art's 2334, 2335, 2336, 2337, 2340, 2341 del Código Civil Federal)

Las donaciones legítimamente hechas por una persona que al tiempo de otorgarlas no tenía hijos, pueden ser revocadas por el donante cuando le hayan sobrevenido hijos que nazcan con todas las condiciones que sobre viabilidad se conceden al recién nacido.

Si transcurren cinco años desde que se hizo la donación y el donante no ha tenido hijos o habiéndolos tenido no ha revocado la donación, ésta se volverá irrevocable. Lo mismo sucede si el donante muere dentro de ese plazo de cinco años sin haber revocado la donación, por lo tanto, si dentro del mencionado plazo naciere un hijo póstumo del donante, la donación se tendrá por revocada en su totalidad.

Casos en que la donación no podrá ser revocada por superveniencia de hijos:

- a) Cuando sea menor de doscientos pesos.
- b) Cuando sea antenupcial.
- c) Cuando sea entre consortes.
- d) Cuando sea puramente remuneratoria.

De los cuatro puntos arriba señalados, concluimos que el Gobierno Federal al no formalizar los contratos de donación que le competen, adquiere un total estado de vulnerabilidad, siendo altamente susceptible de sufrir la pérdida del inmueble correspondiente ya que el donante no puede renunciar anticipadamente el derecho de revocación por superveniencia de hijos.

Aunque es importante señalar que no solo por las razones citadas se pueden revocar las donaciones sino también por ingratitud en los siguientes casos:

- 1.- Si el donatario comete algún delito contra la persona, la honra o los bienes del donante o de los ascendientes, descendientes o cónyuge de éste.
- 2.- Si el donatario rehúsa socorrer, según el valor de la donación, al donante que ha venido a pobreza.

(Art's. 2359, 2361, 2366 y 2370 del Código Civil Federal)

Este punto referente a la posterior concepción de hijos, es de gran importancia toda vez que en algunas ocasiones, los servidores públicos de la Administración Pública Federal reciben en donación inmuebles pero sucede que nunca finalizan el trámite de donación, poniendo en graves problemas al Gobierno Federal, ya que llega a darse el caso de que los hijos a que nos referimos recurren o invocan la nulidad de estas donaciones solicitando le sean devueltos los bienes donados por sus padres, situación que deja en desventaja al Estado para esgrimir los derechos reales que posee sobre los inmuebles, orillando a la Federación a erogar gastos pecuniarios y humanos importantes amén de regularizar las diversas y variadas situaciones jurídicas de sus inmuebles.

### **Permuta**

Del latín *permutare*, de *per* y *muta*: mudar, cambiar. Se trata de un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa por otra, entendiéndose por obligación de dar la transmisión del dominio de cosa cierta.

Es común sostener que, desde el punto de vista sociológico, la permuta precede a la compraventa, pues ésta exige un avance civilizado tal que una determinada comunidad reciba una mercancía como de valor generalmente aceptado. En otras palabras, la compraventa exige la existencia de moneda. Sin embargo, ambos contratos, compraventa y permuta, implican el cambio de una cosa por otra, de ahí que en él se establezca que, con excepción de lo relativo al precio, son aplicables a la permuta todas las reglas de la compraventa.

La permuta exige que ambos contratantes sean propietarios de los bienes materia del contrato: es de eficacia real, es decir, transmite la propiedad por su propia naturaleza.

Es un contrato consensual, en virtud de que se perfecciona por el nuevo acuerdo de voluntades cuando recae sobre bienes muebles, y formal tratándose de inmuebles; es principal puesto que subsiste por sí solo; es oneroso y bilateral, ya que produce obligaciones y derechos recíprocos entre las partes; generalmente es conmutativo,

puediendo darse el caso de permutas aleatorias si uno de los contratantes entrega un producto o cosecha.

Dado que este contrato es muy susceptible de confundirse con la compraventa cabe aclarar como otra diferencia más que, se considerará permuta, cuando el precio de la cosa vendida se haya de pagar parte en dinero y parte con el valor intrínseco de otra cosa, y que el equivalente al valor intrínseco en dinero sea menor que el valor de la cosa, aunque a grandes rasgos, a este contrato le son aplicables las reglas de la compra-venta.

Las partes que intervienen en el contrato de permuta son 2:

- El permutante y
- El permutuario

### 3.12 Formalización de actos jurídicos

Para la formalización de los contratos por los cuales la Federación adquiera la propiedad de sus inmuebles deberá proceder a su protocolización mediante escritura pública la cual es el instrumento ordinario que el notario asienta en el protocolo para hacer constar un acto jurídico y que contiene la firma y sello del mismo, y por ello el Art. 60 de la Ley de Notariado del Distrito Federal dice que se entiende por escritura cualquiera de los siguientes instrumentos públicos:

- ↳ El original que el notario asienta en el libro autorizado para hacer constar un acto jurídico, y que contenga la firma de los comparecientes y la firma y sello del notario
- ↳ El original que se integre por el documento en que se consigna el acto jurídico de que se trate, y por un extracto de éste que contenga sus elementos esenciales y se asiente en el libro autorizado.

Aunque bajo la misma perspectiva pero de un modo más amplio, la doctrina considera que la escritura de propiedad es un instrumento escrito y autenticado de traslación de dominio sobre los bienes raíces, debiéndose reputar como Escritura cualquiera de los siguientes instrumentos públicos:

1. El original que el notario asienta en folios, para hacer constar uno o más actos jurídicos y que firmado por los comparecientes, el Notario autoriza con su sello y firma;
2. El original integrado por lo siguiente:
  - a) Por el documento en el que el Notario consigna uno o más actos jurídicos y que deberá llenar las formalidades requeridas; ser firmado en cada una de sus hojas y al final por los comparecientes y el Notario; llevar el sello de éste en los expresados lugares y agregarse al apéndice con sus anexos. Hará mención de la escritura de la que forma parte y el o los folios en los que se contiene la síntesis.

- b) Por la síntesis asentada por el Notario en los folios que correspondan, en la que se señalen los elementos personales y materiales del o de los actos consignados. Dicha síntesis contendrá el número de hojas de que se compone así como una relación completa de sus anexos, la cual una vez firmada por los comparecientes será autorizada por el Notario con su sello y firma.

Será importante que las escrituras se asienten con letra clara y sin abreviaturas, salvo el caso de transcripción o reproducción, sin guarismos a menos que la misma cantidad aparezca con letra, y los espacios blancos o huecos, si los hubiere, se cubrirán con líneas antes de que la escritura se firme.

Lo que se haya de testar se cruzará con una línea que lo deje legible, salvo que la ley ordene la ilegibilidad pudiendo entretrengionarse lo corregido o adicionado y se salvará con su inserción textual al final de la escritura, indicando de que lo primero no vale y lo segundo sí vale. Las escrituras se firmarán por los otorgantes y demás comparecientes únicamente al final de lo escrito, pero si quedare algún espacio en blanco antes de las firmas, este será llenado con líneas y quedaran totalmente prohibidas las enmendaduras y respaduras.

El Notario redactará las escrituras en español, sin perjuicio de que pueda asentar palabras en otro idioma, que sean generalmente usadas como términos de ciencia o arte determinados, observando siempre las reglas siguientes:

- 1) Expresará en el proemio el lugar y fecha en que se asiente la escritura, su nombre y apellidos, el número de la notaría a su cargo, el acto o actos contenidos y el nombre del o de los otorgantes y el de sus representados y demás comparecientes, en su caso.
- 2) Indicará la hora en los casos en que la Ley así lo ordene y cuando a su juicio sea pertinente.
- 3) Consignará los antecedentes y certificará haber tenido a la vista los documentos que se le hubieren presentado para la formación de la escritura.
- 4) Si se tratare de inmuebles, examinará el título o los títulos respectivos; relacionará cuando menos el último título de propiedad del bien o del derecho objeto del acto contenido en la escritura y citará los datos de su inscripción en el Registro Público local, o señalará, en su caso, que dicha escritura aún no está registrada.
- 5) En los títulos o documentos presentados o exhibidos al Notario con motivo de la constitución, enajenación, gravamen o liberación de la propiedad de inmuebles o de derechos reales, al margen de la descripción de la finca o fincas o derechos objeto del contrato, o al pie del documento, pondrá el Notario autorizante de la nueva operación realizar la certificación respecto de la transmisión o acto de los referidos de que se trate, con la fecha, firma y sello.

- 6) Los documentos exhibidos al Notario para la satisfacción de requisitos administrativos y fiscales, deberán ser relacionados.
- 7) Si no le fuese exhibido el documento que contenga los antecedentes en original, el Notario podrá imponerse, por rogación de parte y bajo su responsabilidad y criterio notarial, de la existencia de documentos o de asientos que obren en archivos y registros públicos o privados y que tutelen a su entender la certidumbre o apariencia jurídica necesarias para hacer la escritura y de ello hará mención en el instrumento.
- 8) No deberá modificarse en una escritura la descripción de un inmueble, ya que la adición solo podrá ser hecha si se funda en una resolución o diligencia judicial, o en una orden o constancia administrativa que provenga de autoridad competente. Por el contrario, cualquier error aritmético material o de transcripción que conste en asientos o instrumentos registrales sí podrá rectificarse en la escritura, teniéndose esto en cuenta para que el Registro haga posteriormente la rectificación correspondiente en términos del Código Civil en el asiento respectivo. En todo caso el Notario asentará expresamente el haber efectuado dicha rectificación por la rogación de parte pudiendo expresar las evidencias que le indujeron a efectuarla.
- 9) Al citar un instrumento pasado ante otro Notario, expresará el nombre de éste y el número de la notaría a la que corresponde el protocolo en que consta, así como el número y fecha del instrumento de que se trate, y en su caso, su inscripción en el Registro Público y Comercio del Distrito Federal.
- 10) Redactará ordenadamente las declaraciones de los comparecientes, las que en todo caso se considerarán hechas bajo protesta de decir verdad, además de que el Notario les enterará de las penas en que incurrir quienes declaren con falsedad.
- 11) Consignará el acto en cláusulas redactadas con claridad, concisión y precisión jurídica y de lenguaje, preferentemente sin palabras ni fórmulas inútiles o anticuadas.
- 12) Designará con precisión las cosas que sean objeto del acto, de tal modo que no puedan confundirse con otras, y si se tratare de bienes inmuebles, determinará su naturaleza, ubicación, colindancias o linderos, y en cuanto fuere posible, sus dimensiones y extensión superficial.
- 13) Determinará las renunciaciones de derechos que los otorgantes hagan válidamente conforme a su voluntad manifestada o las consecuencias del acto, y de palabra, subrayando su existencia, explicará a los otorgantes el sentido y efectos jurídicos de las mismas; cuidando proporcionar, en el caso de personas que recientemente hayan cumplido la mayoría de edad, o de cónyuges que por su situación pudieran requerirla, y en general, de grupos sociales vulnerables, una mayor explicitación oral de sus términos y consecuencias, y respondiendo todo cuestionamiento al respecto.

14) Dejará acreditada la personalidad de quien comparezca en representación de otro o en ejercicio de un cargo.

15) Al agregar al apéndice cualquier documento, expresará la letra o el número que le corresponda en el legajo respectivo.

Hará constar bajo su fe:

1. Su conocimiento, en caso de tenerlo o que se aseguró de la identidad de los otorgantes, y que a su juicio tienen capacidad.
2. Que hizo saber a los otorgantes el derecho que tienen de leer personalmente la escritura y de que su contenido les sea explicado por el Notario.
3. Que les fue leída la escritura a los otorgantes y a los testigos e intérpretes, o que ellos la leyeron, manifestaron todos y cada uno su comprensión plena.
4. Que ilustró a los otorgantes acerca del valor, las consecuencias y alcance legales del contenido de la escritura cuando a su juicio así proceda, o de que fue relevado expresamente por ellos de dar esa ilustración, declaración que asentará.
5. Que quien o quienes otorgaron la escritura, mediante la manifestación de su conformidad, así como mediante su firma; en defecto de ésta, por la impresión de su huella digital si haber manifestado no saber o no poder firmar. En sustitución del otorgante que no firme por los supuestos indicados, firmará a su ruego quien aquél elija.
6. La fecha o fechas en que se firme la escritura por los otorgantes o por la persona o personas elegidas por ellos y por los testigos e intérpretes si los hubiere.
7. Los hechos que el Notario presencie y que guarden relación con el acto que autorice, como la entrega de dinero o de títulos y otros.

En virtud de que en el presente punto nos referimos a la connotación de "Notario" reiteradamente, consideramos importante explicar ¿Quién es?, y es por ello que expresamos que un Notario es el profesional del Derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, así como conferir autenticidad y certeza jurídica a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.

Las autoridades podrán requerir de los notarios la prestación de sus servicios para atender asuntos de orden público o de interés social pudiendo convenir y fijar los honorarios correspondientes que serán de observancia general con el Colegio de Notarios.

El notario conservará los instrumentos en el protocolo a su cargo, los reproducirá y dará fe de ellos, y actuará también como auxiliar de la administración de justicia, como

consejero, árbitro o asesor internacional, en los términos que señalen las disposiciones legales relativas; además será responsable administrativamente de la conservación y resguardo de los folios y libros que integren su protocolo.

Para asentar las escrituras y actos en los folios, deberán utilizarse procedimientos de escritura o impresión que sean firmes, indelebles y legibles. La parte utilizable del folio deberá aprovecharse al máximo posible, no deberán dejarse espacios en blanco y las líneas que se impriman deberán estar a igual distancia unas de otras, salvo cuando se trate de la reproducción de documentos, la que podrá hacerse ya sea transcribiendo a renglón cerrado o reproduciendo su imagen por cualquier medio firme e indeleble, incluyendo fotografías, planos y en general cualquier documento gráfico.

Antes de que la escritura sea firmada por los otorgantes, éstos podrán pedir que se hagan a ella las adiciones o variaciones que estimen convenientes, en cuyo caso el notario asentará los cambios y hará constar que dio lectura y que explicó las consecuencias legales de dichos cambios. El notario cuidará, que entre la firme y la adición o variación, no queden espacios en blanco.

Asimismo tenemos que el instrumento o registro notarial sólo será nulo en los siguientes casos:

- Si el Notario no tiene expedito el ejercicio de sus funciones en el momento de su actuación.
- Si no le está permitido por la Ley intervenir en el acto.
- Si no le está permitido dar fe del acto o hecho materia de la escritura o del acta por haberlo hecho en contravención a la Ley.
- Si fuere firmado por las partes o autorizado por el Notario fuera del Distrito Federal.
- Si ha sido redactado en su totalidad en idioma distinto al español.
- Si no está firmado por todos los que deben firmarlo, o no contiene la mención exigida a falta de firma.
- Si está autorizado con la firma y sello del Notario cuando debiera tener nota de "no pasó", o cuando el instrumento no esté autorizado con la firma y sello del Notario.
- Si el Notario no se aseguró de la identidad de los otorgantes en términos de esta Ley.

El Registro Público, el Archivo, el Colegio y el Decanato, son instituciones que apoyan al notariado del Distrito Federal en beneficio de la certitud jurídica que impone el correcto ejercicio de la fe pública.

El Colegio de Notarios del Distrito Federal, Asociación Civil, es un medio necesario para el cumplimiento de la garantía institucional del notariado, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, y ejercerá las facultades de representación, organización, gestión, intervención, verificación y opinión que la Ley del Notariado del Distrito Federal le otorga.

(Art's. 16, 81, 85, 100, 101, 102, 100, 162 y 248 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.)

No obstante lo mencionado, los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal tienen responsabilidades con la Federación al ser éstos quienes protocolicen sus actos y por ello dichos profesionales serán autorizados por la SEFUPU y llevarán protocolo especial para los actos jurídicos de este ramo, y sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y con los demás requisitos que la ley exija para la validez de los actos notariales. Los notarios deberán dar aviso del cierre y apertura de cada protocolo especial a la SEFUPU y remitir un ejemplar del índice de instrumentos cada vez que se cierre un protocolo especial con el propósito de realizar revisiones o requerir información periódica sobre los protocolos especiales, amén de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Las dependencias podrán elegir libremente al Notario del Patrimonio Inmobiliario Federal con residencia en la entidad federativa en que se ubique el inmueble de que se trate, para formalizar los actos adquisitivos de dominio de inmuebles a favor de la Federación.

Los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal estarán obligados a hacer las gestiones correspondientes para obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público Local que corresponda a la ubicación del bien, y a remitir a la SEFUPU el testimonio respectivo debidamente inscrito, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado cada escritura. En caso de incumplimiento, incurrirán en responsabilidad y serán sancionados.

Asimismo, la Ley del Notariado para el Distrito Federal considera que no se requerirá intervención de notario del Patrimonio Inmobiliario Federal en los casos siguientes:

- a. Donaciones a favor de la Federación.
- b. Donaciones de la Federación a favor de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, y de sus respectivas entidades.
- c. Adquisiciones y enajenaciones a título gratuito u oneroso que realice la Federación con las entidades.
- d. Declaratorias por las que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación.
- e. Transmisiones de propiedad a favor de la Federación de los inmuebles que hubiesen formado parte del patrimonio de las entidades, en los casos en que se extingan, disuelvan o liquiden.
- f. Adjudicaciones a favor de la Federación.

Finalmente, de manera intimidatoria, la Ley del Notariado dispone que aquellos que autoricen actos jurídicos en contravención a la Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la SEFUPU podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal, además de que podrá revocarles el nombramiento que les hubiere otorgado para actuar con tal carácter.

(Art's. 96, 97, 98, 99 y 152 LGBN).

### **3.13 Otras Formas Menos Comunes de Ostentar Bienes a Favor de la Federación**

#### **La posesión**

Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho; es decir, posee un derecho el que goza de él excepto cuando se demuestre que la tiene en su poder en virtud de una situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa misma, y que la retiene en provecho de éste, actuando en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no considerándosele objeto de posesión a las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación.

Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa, reconociendo que la persona que posee el título de propietario tiene una posesión originaria, y la otra, una posesión derivada.

En caso de despojo, el que tiene la posesión originaria goza del derecho de pedir que sea restituido el que tenía la posesión derivada, y si éste no puede o no quiere recobrarla, el poseedor originario puede pedir que se le devuelva la posesión a él mismo.

Puede adquirirse la posesión por la misma persona que va a disfrutarla, por su representante legal, por su mandatario y por un tercero sin mandato alguno; pero en este último caso no se entenderá adquirida la posesión sino hasta que la persona a cuyo nombre se haya verificado el acto posesorio lo ratifique.

La posesión da al que la tiene la presunción de propietario para todos los efectos legales. El que posee en virtud de un derecho personal, o de un derecho real distinto de la propiedad, no se presume propietario; pero si es poseedor de buena fe si tiene a su favor la presunción de haber obtenido la posesión del dueño de la cosa o derecho poseído.

Todo poseedor debe ser mantenido o restituido en la posesión contra aquellos que no tengan mejor derecho para poseer ya que es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer, aunque también lo será el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

- ✓ La posesión pública, que es la que se disfruta de manera que puede ser conocida por todos y también lo será la que este inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Además de lo señalado, aclaremos que solo la posesión que se adquiere y disfruta en concepto de dueño de la cosa poseída puede producir la prescripción.

Finalmente, he de señalar que al igual que todo derecho, la posesión corre la misma suerte en cuanto a que también puede perderse y por ello procederemos a enumerar las causas por las que ello podrá suceder:

1. Por abandono.
2. Por cesión a título oneroso o gratuito.
3. Por la destrucción o pérdida de la cosa o por quedar ésta fuera del comercio.
4. Por resolución judicial.
5. Por despojo, si la posesión del despojado dura más de un año.
6. Por reivindicación del propietario.
7. Por expropiación por causa de utilidad pública.
8. Cuando sea imposible ejercitar los derechos posesorios o cuando no se ejerzan por el tiempo que baste para que queden prescritos.

(Art's 790, 791, 792, 795, 798, 803, 805, 806, 812, 813, 823, 824, 825, 828 y 829 del Código Civil Federal.)

Finalmente, el artículo 3,058 del Código Civil Federal dispone que no se inscribirán en los Registros Públicos las informaciones judiciales o administrativas de posesión ni las de dominio, cuando se violen los programas de desarrollo urbano o las declaratorias de usos, destinos o reservas de predios, o no se hayan satisfecho las disposiciones legales aplicables en materia de división y ocupación de predios, a menos que se trate de programas de regularización de la tenencia de la tierra aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

### **Inmatriculación**

La inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, que carece de antecedentes registrales. Para cualquiera de los procedimientos de inmatriculación a que se refieren los artículos siguientes, es requisito previo que el Registro Público emita un certificado que acredite que el bien de que se trate no está inscrito, pudiendo allegarse de información de otras autoridades administrativas.

El interesado en la inmatriculación de la propiedad o posesión de un inmueble podrá optar por obtenerla mediante resolución judicial o mediante resolución administrativa, en los términos de las disposiciones siguientes:

**1.- La inmatriculación por resolución judicial se obtiene:**

- a) Mediante información de dominio, y
- b) Mediante información posesoria.

**2.- En tanto que la inmatriculación por resolución administrativa se obtiene:**

- a. Mediante la inscripción del decreto por el que se incorpora al dominio público federal o local un inmueble.
- b. Mediante la inscripción del decreto por el que se desincorpore del dominio público un inmueble, o el título expedido con base en ese decreto.
- c. Mediante la inscripción de un título fehaciente y suficiente para adquirir la propiedad de un inmueble.
- d. Mediante la inscripción de la propiedad de un inmueble adquiriendo por prescripción positiva.
- e. Mediante la inscripción de la posesión de buena fe de un inmueble, que reúna los requisitos de aptitud para prescribir.

Como señalamos, existen 2 tipos de inmatriculación, mismos que procederé a explicar más detalladamente y que son:

**Inmatriculación por Resolución Judicial**

En el caso de información de dominio, el que haya poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas para prescribirlos y no tenga título de propiedad o teniéndolo no sea susceptible de inscripción por defectuoso, podrá ocurrir ante el Juez competente para acreditar la prescripción rindiendo la información respectiva.

Comprobados debidamente los requisitos de la prescripción, el Juez declarará que el poseedor se ha convertido en propietario en virtud de la prescripción y tal declaración se tendrá como título de propiedad y será inscrita en el Registro Público de la Propiedad correspondiente al lugar de ubicación del inmueble.

El que tenga una posesión de buena fe apta para prescribir de bienes inmuebles no inscritos en el Registro Público de la Propiedad en favor de persona alguna, aún antes de que transcurra el tiempo necesario para prescribir, puede registrar su posesión mediante resolución judicial que dicte el Juez competente. El efecto de la inscripción será el de tener la posesión inscrita como apta para producir la prescripción, para que así al concluir el plazo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción, se acredite fehacientemente que se ha cumplido con este requisito para poder prescribir,

sin embargo, la presentación del escrito de oposición, suspenderá el curso del procedimiento de información; y si éste estuviese ya concluido y aprobado, deberá el Juez poner la demanda en conocimiento del Director del Registro Público de la Propiedad correspondiente para que suspenda la inscripción; pero si ya estuviese hecha, para que ante dicha demanda, aunque siempre será importante cuidar los tiempos en que se deben ejercer los derechos ya que si el opositor deja transcurrir seis meses sin promover en el procedimiento de oposición, este quedará sin efecto, asentándose en su caso, la cancelación que proceda.

(Art's. 3047 y 3048 del CCF).

### **Inmatriculación por Resolución Administrativa**

La inmatriculación administrativa se realizará por resolución del Director del Registro Público de la Propiedad, quien la ordenará de plano en caso de que la inmatriculación se obtenga por inscripción del decreto que incorpore el bien al dominio público Federal o local, o por la inscripción del decreto que desincorpore del dominio público un inmueble, o el título expedido con base en ese decreto.

Y en caso de que la inmatriculación administrativa se obtenga por la inscripción de un título fehaciente y suficiente para adquirir la propiedad de un inmueble, podrá ocurrir directamente ante el Registro Público de la Propiedad para solicitar la inmatriculación, la cual será ordenada si se satisfacen los siguientes requisitos:

- 1.- Que acredite la propiedad del inmueble mediante un título fehaciente y suficiente para adquirirla.
- 2.- Que acredite que su título tiene una antigüedad mayor de cinco años anteriores a la fecha de su solicitud, o que exhiba el o los títulos de sus causantes con la antigüedad citada, títulos que deberán ser fehacientes y suficientes para adquirir la propiedad.
- 3.- Que manifieste bajo protesta de decir verdad si está poseyendo el predio o el nombre del poseedor en su caso.
- 4.- Que acompañe las constancias relativas al estado catastral y predial del inmueble, si las hubiere.

Quien ocurra directamente ante el Registro Público de la Propiedad para acreditar que ha operado la prescripción conforme al siguiente procedimiento:

- 1.- El interesado presentará solicitud que exprese:
  - a) Su nombre completo y domicilio.
  - b) La ubicación precisa del bien, su superficie, colindancias y medidas.
  - c) La fecha y causa de su posesión, que consiste en el hecho o acto generador de la misma.

- d) Que la posesión que invocares de buena fe.
- e) El nombre y domicilio de la persona de quien la obtuvo el peticionario, en su caso, y los del causante de aquélla si fuere conocido.
- f) El nombre y domicilio de los colindantes.

2.- Además de los 6 puntos señalados, el solicitante deberá acompañar:

- El documento con el que se acredita el origen de la posesión, si tal documento existe.
- Un plano autorizado por ingeniero titulado en el que se identifique en forma indubitable el inmueble.
- Constancias relativas al estado catastral y prodiel del inmueble, si existieren.

3.- Recibida la solicitud, el Director del Registro Público de la Propiedad Local la hará del conocimiento, por correo certificado y con acuse de recibo, de la persona de quien se obtuvo la posesión y de su causante, si fuere conocido, así como de los colindantes, señalándoles un plazo de nueve días hábiles para que manifiesten lo que a sus derechos convenga.

El Director del Registro Público de la Propiedad Local, además, mandará publicar edictos para notificar a las personas que pudieren considerarse perjudicadas, a costa del interesado por una sola vez en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, y en un periódico de los de mayor circulación, si se tratare de bienes inmuebles urbanos y en caso de que los predios fueren rústicos, se publicarán además por una sola vez en el Distrito Oficial de la Federación, y en caso de que existiere oposición de las personas mencionadas, el Director del Registro Público dará por terminado el procedimiento, a efecto de que la controversia sea resuelta por el Juez competente; y si no señalará día y hora para una audiencia, en la cual el solicitante se comprometa a probar su posesión, en concepto de propietario y por el tiempo exigido para prescribir, por medios que produzcan convicción, entre los cuales será indispensable el testimonio de tres testigos que sean vecinos del inmueble cuya inmatriculación se solicita.

La resolución administrativa del Director del Registro Público de la Propiedad Local será dictada dentro de los ocho días siguientes a la celebración de la audiencia referida concediendo o denegando la inmatriculación y declarando en el primer caso que el poseedor ha hecho constar los antecedentes y circunstancias que se requieren para adquirir por virtud de la prescripción, debiendo expresar los fundamentos en que se apoya.

Pero quien se encuentre en el caso del inciso e) de la fracción II del artículo 3046, podrá ocurrir directamente ante el Registro Público de la Propiedad Local para acreditar la posesión de un inmueble, apta para prescribirlo.

En este caso, si se llega a presentar oficio de oposición una vez concluido el procedimiento y aprobada la inmatriculación, el Director del Registro Público de la Propiedad suspenderá la inscripción, si aún no la hubiese practicado, y si ya estuviese hecha, anotará la citada oposición en la inscripción respectiva.

En este supuesto, de igual forma, si el opositor deja transcurrir seis meses sin promover el juicio que en su caso proceda, la oposición quedará sin efecto y se cancelará la anotación relativa.

Finalmente cerramos este punto argumentando que quien haya obtenido, por cualquiera de las dos formas de inmatriculación ya sea judicial o administrativa, la inscripción de la posesión de un inmueble, una vez que hayan transcurrido cinco años, si la posesión es de buena fe en forma pacífica, continua y pública, podrá ocurrir ante el Director del Registro Público de la Propiedad para que ordene la inscripción de la propiedad adquirida por prescripción positiva en el folio correspondiente a la inscripción de la posesión, quien la ordenará siempre y cuando el interesado acredite fehacientemente haber continuado en la posesión del inmueble con las condiciones para prescribir, sin que exista asiento alguno que contradiga la posesión inscrita.

Una vez ordenada judicial o administrativamente la inmatriculación de la propiedad o posesión de un inmueble y cubierto el pago de los derechos respectivos, se hará la inscripción en el folio correspondiente.

La inmatriculación realizada mediante resolución judicial o mediante resolución administrativa, no podrá modificarse o cancelarse, sino en virtud de mandato judicial contenido en sentencia irrevocable, dictada en juicio en que haya sido parte el Director del Registro Público de la Propiedad.

### **La requisita**

Denominada en la legislación y en la doctrina mexicana como requisición, se trata de un acto administrativo unilateral por el cual un órgano administrativo impone a un particular, con base en el interés general y a fin de hacer frente a situaciones de emergencia, la transferencia de la propiedad de bienes o el uso de los mismos, e inclusive la obligación de prestación de servicios o de actividades, mediante una indemnización.

La requisita tiene solo como presupuesto una necesidad, una urgencia que debe resolverse, es decir, versa sobre necesidades inicialmente transitorias, ya que están destinadas a desaparecer con la cesación de las circunstancias de tiempo y lugar que les dieron origen.

La requisición puede realizarse en propiedad o en uso. La primera solo opera en bienes muebles y cosas fungibles; la segunda será por regla general, sobre bienes inmuebles.

Cabe resaltar que conforme a nuestro sistema jurídico existen dos tipos de requisas:

- La administrativa.- Se decreta por autoridades administrativas civiles, cuando existan razones graves de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones u otras calamidades a las que sea urgente hacer frente.
- La militar.- La requisita militar la llevan a cabo las autoridades militares; en nuestro país solo es procedente en época de guerra, en donde éste acto de adquisición tiene lugar para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, siempre y cuando no puedan ser satisfechas mediante otros procedimientos.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la requisita no solo versa sobre objetos físicos, sino que también comprende la prestación de servicios por parte de los particulares, pronunciándose al respecto Duaz y Debierre, quienes nos dicen que "la requisición es una operación unilateral de gestión pública por la cual la administración exige de una persona, sea la prestación de una actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal del goce de un inmueble, o de empresas, para hacer, con un fin determinado, un uso conforme al interés general"<sup>61</sup>.

Finalmente señalaremos que la requisición posee 3 características a saber:

- La requisición implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen como viveres, forrajes, etc., o la sola transferencia temporal del goce, como en el caso de requisición de empresas o inmuebles.
- La requisición se puede realizar en propiedad o en uso aunque es de subrayarse que la requisición de inmuebles en propiedad no debe aplicarse; siendo sólo aplicable sobre bienes muebles, es decir, cosas fungibles, cosas que se consumen por el uso o en derechos.
- La requisición en inmuebles solo se realiza en usos tal como la ocupación de una empresa por razones de interés general y de acuerdo con lo que establezcan las leyes y siempre en forma temporal.

### **Las Servidumbres Administrativas**

La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor esta constituida la servidumbre se llama predio dominante y el que la sufre predio sirviente.

Se llama servidumbre administrativa a una carga que se impone a alguno de los bienes inmuebles de los particulares para beneficio de una propiedad del Estado o de los mismos particulares ya que ninguna servidumbre puede imponerse en los términos del derecho común sobre bienes del dominio público como los son: las aguas, los cauces de los ríos, ni aún por razones de concesión administrativa, porque los bienes de

<sup>61</sup> Con esta concepción podemos percatarnos que la figura de la requisita no se limita a determinados bienes, sino que la gama a elegir es muy amplia, claro, siempre sin olvidar que ésta será en todo momento de carácter temporal.

dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por ende, no puede soportar gravamen alguno, así como tampoco, pueden reportar carga alguna en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, tampoco ningún derecho de usufructo, uso o habitación.

### **Inmuebles adquiridos por la Federación en el extranjero**

#### **El principio de extraterritorialidad**

La extraterritorialidad es un término internacional que define el privilegio reconocido a los representantes de un Estado extranjero que lo libere de la jurisdicción del país dado.

Nuestra Constitución reconoce el principio de extraterritorialidad al señalar en su artículo 27 fracción I, segundo párrafo que "El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas y legaciones".

Al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales se pronuncia en el sentido de que los inmuebles adquiridos por la Federación en el extranjero, no estarán sujetos al régimen de dominio público y se registrarán por los tratados internacionales correspondientes o, en su defecto, por la legislación del lugar en que se ubiquen, facultando a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para que en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, sea competente para llevar a cabo los actos de adquisición, posesión, vigilancia, conservación, administración, control y enajenación de dichos inmuebles, debiendo únicamente informar a la SEFUPU sobre las operaciones de adquisición y enajenación que realice. Para llevar a cabo las adquisiciones de derechos de uso o de dominio de inmuebles ubicados en el extranjero, la SRE se sujetará a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente.

Cuando los inmuebles adquiridos en el extranjero sean utilizados por dependencias distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores o por entidades, la vigilancia y conservación de dichos bienes correrán a cargo de las mismas.

Los ingresos que se obtengan por la venta de los inmuebles a que se refiere este artículo, deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación.

(Art. 31 LGBN).

# CAPITULO IV Integración del Expediente Jurídico-Administrativo

## 4.1 Escritura Pública a favor del Gobierno Federal



ANGEL GILBERTO ADAME LOPEZ  
NOTARIA 235  
MEXICO, D.F.



0029973  
Instituto del Reg. Pub.  
de la Prof. 00004807  
INMUEBLES  
25/01/2000

P.E. INSTRUMENTO DIECISEIS. ----- ARH/SGV/ARH .-  
- - - - - MEXICO, DISTRITO FEDERAL, a veintitrés de  
diciembre de mil novecientos noventa y nueve. -----  
ANGEL GILBERTO ADAME LOPEZ, titular de la notaría número  
doscientos treinta y tres del Distrito Federal, hago  
constar -----

LA COMPRAVENTA AD-CORPUS que celebran de una parte EL  
GOBIERNO FEDERAL, por conducto de la SECRETARIA DE  
GOBERNACION, a través de su Oficial Mayor el licenciado  
Gerardo Cajiga Estrada, en lo sucesivo "LA PARTE  
COMPRADORA", y de otra "GRUPO NACIONAL PROVINCIAL",  
SOCIEDAD ANONIMA, en lo sucesivo "LA PARTE VENDEDORA",  
representada por el señor Clemente Cabello Pinchetti, al  
tenor de los siguientes antecedentes y cláusulas: -----

### ----- A N T E C E D E N T E S -----

I.- Por escritura número doscientos sesenta y cuatro mil  
ochocientos diez, de fecha treinta y uno de enero de mil  
novecientos noventa y seis, ante la licenciada Georgina  
Schila Olivera González, titular de la notaría número  
doscientos siete del Distrito Federal, actuando como  
asociada en el protocolo de la notaría número diez, cuyo  
primer testimonio quedó inscrito en el Registro Público  
de la Propiedad de esta capital, en el folio real número  
nueve millones cincuenta y nueve mil ciento cuarenta y  
seis, "GRUPO NACIONAL PROVINCIAL", SOCIEDAD ANONIMA,  
adquirió por compraventa, en precio de un mil pesos, la  
finca urbana marcada con el número trescientos, de la  
calle América, y terreno que ocupa, o sea, fracción  
Occidental del lote trece, de la manzana ocho, por donde  
también está marcada con el número doscientos  
veinticuatro, de la calle Pacifico, en la colonia La  
Concepción, delegación Coyoacán, en este Distrito  
Federal, con la siguiente superficie y linderos: -----



16 P.E.

6

----- C L A U S U L A S -----

PRIMERA.- "GRUPO NACIONAL PROVINCIAL", SOCIEDAD ANONIMA vende ad-corpus a EL GOBIERNO FEDERAL, quien adquiere: ---

a).- El inmueble que se destinará como bien del dominio público para oficinas de la Secretaría de Gobernación marcado con el número trescientos, de la calle América, y terreno que ocupa, o sea, fracción Occidental del lote trece, de la manzana ocho, por donde también está marcada con el número doscientos veinticuatro, de la calle Pacífico, en la colonia La Concepción, delegación Coyoacán, en este Distrito Federal, con la superficie y linderos que se describen en el antecedente primero de esta escritura que se tienen aquí por reproducidos como si a la letra se insertasen, con las características antigüedad, estado de conservación y superficie de las construcciones especificadas en el avalúo de dicho inmueble; y -----

b).- El inmueble que se destinará como bien del dominio público para oficinas de la Secretaría de Gobernación marcado con el número novecientos quince de la Avenida Miguel Angel de Quevedo, y terreno que ocupa, o sea, los lotes números dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete, ocho, nueve y diez, de la manzana siete, en la colonia La Concepción, delegación Coyoacán, en este Distrito Federal, con la superficie y linderos que se describen en el antecedente cuarto de esta escritura que se tienen aquí por reproducidos como si a la letra se insertasen, con las características antigüedad, estado de conservación y superficie de las construcciones especificadas en el avalúo de dicho inmueble. -----

SEGUNDA.- La cantidad total que "LA PARTE COMPRADORA" entrega a "LA PARTE VENDEDORA" que incluye precio e Impuesto al Valor Agregado asciende a NOVENTA MILLONES DE



ANGEL GILBERTO ADAME LOPEZ

NOTARIA 233  
MEXICO, D.F.



16 P.E.

0000053



curso, a excepción del señor Clemente Cabello Pinchetti quien lo hizo el día veintiocho del mismo mes y año. Doy fe.

Firma del señor Gerardo Cajiga Estrada.

Ante mí.- Angel Gilberto Adame López.-----Rúbrica. ---

Firma del señor Clemente Cabello Pinchetti. ---

Ante mí.- Angel Gilberto Adame López.-----Rúbrica. ---

El sello de autorizar. -----

NOTAS AL APENDICE. -----

AUTORIZO DEFINITIVAMENTE: -----

México, Distrito Federal a TRECE de ENERO DEL DOS MIL. ---

Angel Gilberto Adame López.-----Rúbrica. ---

El sello de autorizar. -----

NOTAS COMPLEMENTARIAS

-----NOTA UNO -----

Con las letras "N1" y "N2", agrego al Apéndice de esta escritura, copias del aviso ordenado por el artículo tres mil dieciséis del código civil por La Compraventa Ad-Corpus.

Este documento no se transcribirá en el testimonio. -----

Doy Fe.-----México, Distrito Federal a tres de enero del dos mil. -----

A. Adame.-----Rúbrica. -----

-----NOTA DOS -----

Con las letras "O1" y "O2", agrego al Apéndice de esta escritura, comprobantes de presentación del aviso a que se refiere el artículo treinta y ocho del Código Financiero del Distrito Federal.

Doy fe. -----

México, Distrito Federal, a trece de enero del dos mil. --

A. Adame.-----Rúbrica. -----

### 4.2 Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Local

16 F.E. 12



EXPIDO PRIMER TESTIMONIO PRIMERO EN SU ORDEN PARA EL  
 ADQUIRENTE EL GOBIERNO FEDERAL, A FIN DE QUE LE SIRVA  
 COMO TITULO DE PROPIEDAD, EN DOCE PAGINAS. -----  
 MEXICO, DISTRITO FEDERAL, A DIECINUEVE DE ENERO DEL DOS  
 MIL. -----DOY FE.

JMA/esm.

*C. J. A. D. U.*



INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD  
 EN EL FOLIO REAL NUMERO 9059146 y 4289855  
 DERECHOS: \$ 13,598.00, REG. DE CIA: 207082  
440.177F DE FECHA: 25-ENERO 2000  
 MEXICO, D. F., A 2 DE febrero 2000

EL REGISTRADOR

*Eliás Ramírez Díaz*  
 LIC. ELÍAS RAMÍREZ DÍAZ

EL DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO DEL D.F.

*Paul Castellano Martínez Baez*  
 LIC. PAUL CASTELLANO MARTÍNEZ-BAEZ



SE TOMO RAZÓN EN HOJA COMPLEMENTARIA. DOY FE

Aunque no como los conocemos en la actualidad, los Registros Públicos en nuestro país funcionan prácticamente desde la segunda mitad del siglo XVIII. Según antecedentes históricos, durante varios lustros prevaleció el esquema conocido como "Oficio de Hipotecas", que atendía antiguamente las funciones registrales, pero es gracias a uno de los prohombres de México, el Lic. Don Benito Juárez, quien en 1871 crea la institución del Registro Público adjuniéndolo a la Promulgación del Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California conocido como Código Civil de 1870, donde el modelo adoptado en ese Código sirvió de base para la mayoría de los registros del país.

Durante más de un siglo se manejó la función registral a través del sistema tradicional de libros, secciones y asientos registrales de corte predominantemente manual y casuístico, pero como todos sabemos, este sistema presentó problemas de acumulación, dispersión y complejidad para su operación debido al crecimiento desmedido de la ciudad y su población, y es entonces cuando a partir de 1979, se inicia la sustitución progresiva del sistema de libros por el de folios para posteriormente introducir el uso de la computadora en el ámbito registral, avance tecnológico que alivió parcialmente las presiones del enorme y creciente volumen de operaciones.

Hoy en día el Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal tiene como principal objetivo proporcionar publicidad a los actos jurídicos relativos al patrimonio Inmobiliario y mobiliario de los habitantes de la Ciudad de México, así como aquellos que se refieran a la constitución de personas morales o en relación con ellas, a fin de otorgar la debida certeza y seguridad jurídica a los titulares registrales y a quienes están obligados a respetar los derechos adquiridos por estos, concibiendo en ese sentido a dicha institución registral como garante de la fé pública al servicio de la sociedad y creado para cumplir los objetivos descritos anteriormente.

La fidelidad de los asientos registrales y su oportuna publicidad, son condiciones básicas para conocer y proteger los intereses jurídicos y económicos de la población ya que generan un clima de confianza y seguridad determinante en las transacciones inmobiliarias y en las operaciones mercantiles, financieras y bursátiles, por ello, resulta importante considerar que la operación eficiente del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal constituye un apoyo invaluable a los programas de vivienda, desarrollo urbano, financiero y comercialización, patrimonio público y regularización territorial.

Esta institución registral para efectos del presente trabajo cuenta con dos áreas administrativas importantes a saber:

**a) El Área de certificados, en la cual se atienden:**

- 1) Certificados de existencia o inexistencia de libertad de gravámenes.
- 2) Certificados de inscripción.
- 3) Copia certificada de un folio real, o de un asiento de un libro de registro.

b) El Área de acervos registrales, en la cual se atienden:

- 1) Solicitud de búsqueda de antecedentes registrales por pantalla.
- 2) Solicitud de búsqueda de antecedentes registrales por índices (búsqueda que realiza el interesado).
- 3) Constancia de copia simple de un folio real de bien inmueble de personas morales, bienes inmuebles, mercantil o de un asiento de un libro de registro.
- 4) Solicitud de búsqueda oficial.
- 5) Solicitud de búsqueda de número de folio real exacto.

Estos trámites son importantes ya que como señalamos con antelación en muchos casos la Federación ejerce la posesión y no la propiedad de sus inmuebles.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal en sus artículos 16 y 17 nos enlista la integración de Sistema Registral, el cual cuenta con 3 Direcciones Generales, siendo la primera la que adscribe a las 2 áreas administrativas que anteceden:

- a) Registro Inmobiliario.
- b) Registro Mobiliario.
- c) Registro de Personas Morales.

Finalmente, señalaremos que el Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal realizará sus anotaciones en 4 tipos de folios que son:

- Folio Real de Inmuebles.
- Folio Real de Muebles.
- Folio Real de Personas Morales.
- Folio Auxiliar.

De los cuales nuevamente recordemos que para efectos de esta tesis solo nos interesan los primeros.



# INMUEBLES

9059116

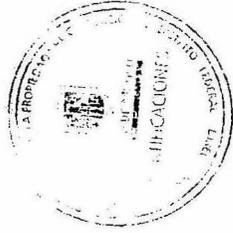
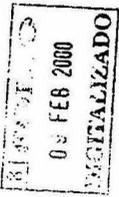
NUMERO CATASTRAL

ASIENTOS DE PRESENTACION		RUBRICA DEL REGISTRADOR	INSCRIPCIONES DE PROPIEDAD	FIRMA DEL REGISTRADOR
NUMERO DE ENTRADA	FECHA			
b	d / m / a			
63234	24-03-73	HIST.	<p>POR ESC.NO.25405 DEL 14-10-76 NOTARIO 132 DEL D.F. LIC.CARLOS RAMIREZ ZETINA CONSTA QUE DON FEDERICO J. DIAZ JUAREZ, VENDIO A " SEGUROS LA PROVINCIAL " S.A. EN PRECIO DE 1'200,000.00 M.N., INSCRITO EL 23-02-1978.</p> <p>POR ESC.NO.253985 DE FECHA 18-12-92. NOTARIO 87 DEL D.F. LIC. TOMAS LOZANO MOLINA.- CONSTA EN VIRTUD DE LA FUSION DE "GRUPO NACIONAL PROVINCIAL " S.A. ( ANTES " LA NACIONAL COMPANIA DE SEGUROS " S.A. EN LO SUCESIVO LA " LA FUSIONANTE Y ADQUIRIENTE " Y DE OTRA PRARTE " SEGUROS LA PROVINCIAL " S.A. POR QUIERES CONCURREN EL LIC. ABDON HERNANDEZ Y ACTUARIO DON CLEMENTE CABELLO , QUIENES ACREDITAN SU PERSONALIDAD ANTE EL SUSCRITO NOTARIO EN TAL VIRTUD " SEGUROS LA PROVINCIAL " S.A. TRANSMITE COMO CONSECUENCIA DE LA FUSION A " GRUPO NACIONAL PROVINCIAL " S.A. EL INMUEBLE DESCRITO EN ESTE FOLIO PRECIO DE LA TRANSMISION. :\$6,235'865,000.00 M.N., GENERALES MEXICANOS, MAYORES DE EDAD, DERECHOS GLOBALES EN EL FOLIO HERNANDEZ 9170718. MEXICO. D.F. A 25-01-94 LIC. ALEJANDRO HERNANDEZ. A. IUL.</p>	
31980	15-02-94	C.V.	<p>POR ESC. NO. 257,994 DE FECHA 14-12-93 NOTARIO 87 DEL D.F. LIC. TOMAS LOZANO MOLINA. CONSTA QUE " GRUPO NACIONAL PROVINCIAL " S.A., REP. POR DON JOSE FRANCISCO TORRES OLMOS, QUIEN ACREDITA SU PERS. CON ESC.NO.102,514 DEL 06-12-93 NOTARIO 56 DEL D.F., VENDEN A "ARRENDADORA ATLAS " S.A. ORGANIZACION AUXILIAR DE CREDITO, REP. POR DON PLACIDO PABLO DIAZ BARRIGA DEL VALLE, QUIEN ACREDITO SU PERS. ANTE EL SUSCRITO NOTARIO, QUIEN ADQUIERE Y COMPRA EL INMUEBLE DESCRITO EN ESTE FOLIO EN PRECIO DE :MUEVE MILLORES OCHOCIENTOS DIECISIETE MIL NUEVOS PESOS. M.N., DE LOS QUE CORRESPONDE AL TERRENO LA SUMA DE : NOVECIENTOS OCHENTA Y ODS SELECIONES CUARENTA NUEVOS PESOS, M.N. Y A LAS CONSTRUCCIONES, LA SUMA DE OCHO MIL LLORES OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA NUEVOS PESOS. GENERALES: MEXICANOS, MAYORES DE EDAD, EL SR. J.F.T.O., NACIO EL 23-02-51, CASADO, ACTUARIO, CON DDM. EN MIGUEL ANGEL DE QUEVEDO NO. 215, COL. EL ROSEDAL, Y P.P.D.B. DEL V. NACIO EL 28-06-48, CASADO, LIC. EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS CON DOM. EN PRIV. SM.FCO. N.35. COL. CONTRERAS. DEPT. CHOS: N52,091.00 R. 207082 PDA, 301483. DEL 10-02-94. MEXICO. D.F. A 15-03-94. LIC. ALEJANDRO HERNANDEZ. A. IUL.</p>	

**FOLIO DIGITALIZADO**

016 E

CIUDAD DE MÉXICO

ASIENTO DE PRESENTACION		ANOTACIONES PREVENTIVAS	FIRMA DE REGISTRANTE
ENTRADA	FECHA OPERACION		
29978	25/01/00 USO Y DESTINO.	EL INMUEBLE DESCRITO EN LA CARATULA DE ESTE FOLIO REAL, SE DESTINARA COMO BIEN DEL DOMINIO PUBLICO PARA OFICINAS DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.-DERECHOS.- NO CAUSA. -----CIUDAD DE MEXICO, A 2 DE FEBRERO DEL 2000.----- -----REG. LIC. ELIAS RAMIREZ DIAZ.-----INSC.-----MCRG.-----	
		 	



Encuentra su apoyo Constitucional en el quinto párrafo del artículo 27

La finca, el bien mueble o persona moral, para efectos de este título constituye la unidad básica registral; en tanto que, el folio numerado y autorizado, es el documento que contiene sus datos de identificación, así como los actos jurídicos que en ellos incidán; dicho folio en su carátula describirá la unidad básica y sus antecedentes; las subsiguientes partes, diferenciada según el acto, contendrán los asientos que requieren publicidad.

Las hojas que integren el folio tendrán los apartados necesarios para que ordenadamente se anoten el número de entrada, fecha, clave de operación, el asiento y firma del registrador.

Al comenzar a utilizarse cada folio, se le dará el número progresivo que le corresponda, el cual servirá de guía para los efectos de su ordenación en archivos y será el número registral del bien mueble, inmueble o persona moral que corresponda.

La carátula del folio contendrá con espacios separados por líneas horizontales y casillas apropiadas para contener en materia inmobiliaria:

- 1.- El rubro: "Gobierno del Distrito Federal. Registro Público de la Propiedad".
- 2.- La autorización en los siguientes términos: "Se autoriza el presente Folio Real, para los asientos relativos a la finca cuyos datos registrales y de identificación se describen a continuación"; fecha de la autorización; sello y firma del servidor público que autoriza.
- 3.- Número registral o de la matrícula que será progresivo e invariable, y número de cuenta catastral si lo hubiere.
- 4.- Antecedente registral.
- 5.- Tratándose de bienes inmuebles, además:
  - a) Descripción del mismo;
  - b) Ubicación;
  - c) Denominación, si la tiene;
  - d) Superficie, y;
  - e) Rumbos, medidas y colindancias.

Para efectos de anotaciones, el Folio Real está integrado por 3 secciones que son:

- ❖ La primera parte del folio o de "inscripciones", se dividirá en dos columnas, la de la izquierda del ancho necesario para contener los datos de los asientos de presentación y la de la derecha de mayor proporción servirá para asentar los datos de aquellos títulos que protejan los derechos reales a favor de la Federación, los cuales serán firmados por el registrador.
- ❖ 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, así como las relativas a las limitaciones de propiedades donde el registrador autorizará con su firma cada asiento.

- ❖ La tercera parte del folio con formato igual, al de las anteriores, se destinará a "anotaciones preventivas", las cuales constarán avisos de gravámenes y serán igualmente autorizados por el registrador.

Del conjunto de Folios Reales se procederá a conformar un índice de folios el cual contendrá una clasificación, que nos ayudará a localizar algún inmueble pudiendo ser rastreado por:

- a) Nombre de la finca, si lo tuviere.
- b) Calle, avenida o número de ubicación.
- c) Lote, manzana y fraccionamiento o colonia.
- d) Nombre, apellido y fecha de nacimiento de los propietarios.

(Art's. del 21 al 28 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal).

### 4.3 Inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
COMISIÓN DE AVALÚOS DE  
BIENES NACIONALES  
DIRECCIÓN GENERAL DEL  
PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL  
DIRECCIÓN DE REGISTRO PÚBLICO Y  
CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

## FOLIO REAL

### REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Se autoriza el presente **FOLIO REAL** para los asientos  
relativos al predio federal en el descrito.

EL DIRECTOR DEL REGISTRO PÚBLICO Y  
CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

ING. LUIS PACZKA SANCHEZ

Nº REGISTRAL	54101
FECHA	14-02-2000

#### INSCRIPCIONES DE PROPIEDAD

14-02-2000 Mediante escritura pública número 16 de fecha 23 de diciembre de 1999, otorgada en la Ciudad de México, Distrito Federal, ante la fe del Licenciado Ángel Gilberto Adame López, titular de la Notaría Pública número 233, "Grupo Nacional Provincial", Sociedad Anónima, representada por el señor Clemente Cabello Pinchetti, vende ad-corpus a favor del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a través de su Oficial Mayor el Licenciado Gerardo Cajiga Estrada, el inmueble marcado con el número 300, de la Calle América y terreno que ocupa, o sea, fracción occidental del lote 13, de la manzana 8, por donde también esta marcada con el número 224, de la Calle Pacifico, en la Colonia La Concepción, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, con superficie de 750.00 metros cuadrados, con los siguientes linderos: Al Poniente, en 24.00 metros, con Calle América; al Norte, en 30.78 metros, con Avenida Pacifico; al Oriente, en 24.00 metros, con propiedad particular; y al Sur, en 31.73 metros, con propiedad particular.- Valor: \$19'143,477.8; (DIECINUEVE MILLONES CIENTO CUARENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS 81/100 M.N.).- No se agrega plano.- inscripción local: Registro Público de la Propiedad de México, Distrito Federal, bajo el folio real número 9059146, con fecha 25 de enero del 2000.- Primer testimonio recibido para su inscripción el 14 de febrero del año 2000.

MARIO R. GARCÍA VÁZQUEZ

REGISTRADOR



ING. LUIS PACZKA SANCHEZ

DIRECTOR

14-02-2000 OBSERVACIONES: Uso.- Oficinas de la Secretaría de Gobernación.- Expediente número:\_\_\_\_\_



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
COMISIÓN DE AVALÚOS DE  
BIENES NACIONALES  
DIRECCIÓN GENERAL DEL  
PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL  
DIRECCIÓN DE REGISTRO PÚBLICO Y  
CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

# FOLIO REAL

REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Se autoriza el presente FOLIO REAL para los asientos  
relativos al predio federal en el descrito.

EL DIRECTOR DE REGISTRO PÚBLICO Y  
CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

ARQ. JORGE ALBERTO ADAME MAYORA

N° REGISTRAL

54101/2

FECHA

09-10-2001

## GRAVÁMENES Y LIMITACIONES

09-10-2001 Mediante acta de fecha 10 de agosto del año 2001, celebrada en la Ciudad de México, Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación, representada por el Contador Público Francisco Javier Becerra Gómez, Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales, entrega a la Secretaría de Seguridad Pública, representada por el Contador Público José Antonio Lara Rodríguez, Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales, quien recibe el inmueble, en uso y aprovechamiento del órgano administrativo desconcentrado Policía Federal Preventiva, actualmente sectorizado en la Secretaría de Seguridad Pública, ubicado en América número 300, Colonia Rosedal, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, con superficie de 750.00 metros cuadrados, no se consignan medidas y colindancias.- Los servidores públicos que entregan y reciben hacen constar de manera específica que los adeudos fiscales o gravámenes que a la fecha de la presente entrega pudieran existir con respecto a los inmuebles motivo del traspaso, son responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, por consiguiente, los adeudos que se lleguen a generar a partir de la fecha de la presente acta, serán responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Pública.- No habiendo más que hacer constar, se da por concluida el día de su inicio en que se actúa, firmando para consunción en todas sus fojas al margen y al calce los que en ella intervinieron.- No se agrega plano.- Original recibido para su inscripción el 9 de octubre del 2001.

MARIO R. GARCÍA VÁZQUEZ  
REGISTRADOR



ARQ. JORGE ALBERTO ADAME MAYORA  
DIRECTOR

OBSERVACIONES.- USO: Policía Federal Preventiva.- Expediente número: \_\_\_\_\_

09-10-2001

El acta de fecha 10 de agosto del 2001, obra glosada en el Folio Real número 59999.



SECRETARÍA DE CONTRALORÍA  
Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
COMISIÓN DE AVALÚOS DE  
BIENES NACIONALES  
DIRECCIÓN GENERAL DEL  
PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL  
DIRECCIÓN DE REGISTRO PÚBLICO Y  
CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

# FOLIO REAL

REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

Se autoriza el presente FOLIO REAL para los asientos  
relativos al predio federal en el descrito

EL DIRECTOR DE REGISTRO PÚBLICO Y  
CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

ARQ. JORGE ALBERTO ADAME MAYORA

Nº REGISTRAL

54101

FECHA

21-06-2001

## GRAVÁMENES Y LIMITACIONES

21-06-2001 Mediante Acuerdo de fecha 12 de junio del 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 del mismo mes y año, se destina al servicio de la Secretaría de Seguridad Pública, el inmueble con superficie de 750.00 metros cuadrados, ubicado en la Calle América número 300, identificado como fracción occidental del lote 13, Manzana 8, donde también está marcado con el número 224 de la Calle Pacífico, Colonia El Rosedal, antes La Concepción, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, a efecto de que lo continúe utilizando con oficinas administrativas de su Órgano Desconcentrado Policía Federal Preventiva.- Si la Secretaría de Seguridad Pública diere al inmueble que se le destina un uso distinto al establecido en el presente Acuerdo, sin la previa autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o bien lo dejare de utilizar o necesitar, dicho bien con todas sus mejoras y accesorios se retirará de su servicio para ser administrado por esta dependencia.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus atribuciones, vigilará el estricto cumplimiento del presente ordenamiento.- Publicación recibida para su inscripción el 21 de junio del 2001.

MARIO R. GARCÍA VÁZQUEZ

REGISTRADOR

ARQ. JORGE ALBERTO ADAME MAYORA

DIRECTOR



21-06-2001 **OBSERVACIONES:** USO.- Oficinas Administrativas de su Órgano Desconcentrado Policía Federal Preventiva.- Expediente número:-----



DIRECC. GEN. DEL  
EXTINCION INMOBILIARIO  
FEDERAL

0000054

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO  
REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

QUEDO REGISTRADO EN EL POLO REAL

No. 54001 y 54001 / 1

México, D.F., a 14 de Febrero de 2000.

MARIO R. GARCIA VAZQUEZ  
REGISTRADOR

ING. LUIS PASCUA SANCHEZ

REGISTRADOR PÚBLICO  
Y CATASTRAL DE LA PROPIEDAD FEDERAL

EL CIUDADANO INGENIERO LUIS PASCUA SANCHEZ, DIRECTOR DE REGISTRO PÚBLICO Y CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL, DE LA COMISIÓN DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES, ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 84 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, 8ª FRACCIÓN XIV DEL REGLAMENTO DE DICHA COMISIÓN Y 56 DEL REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

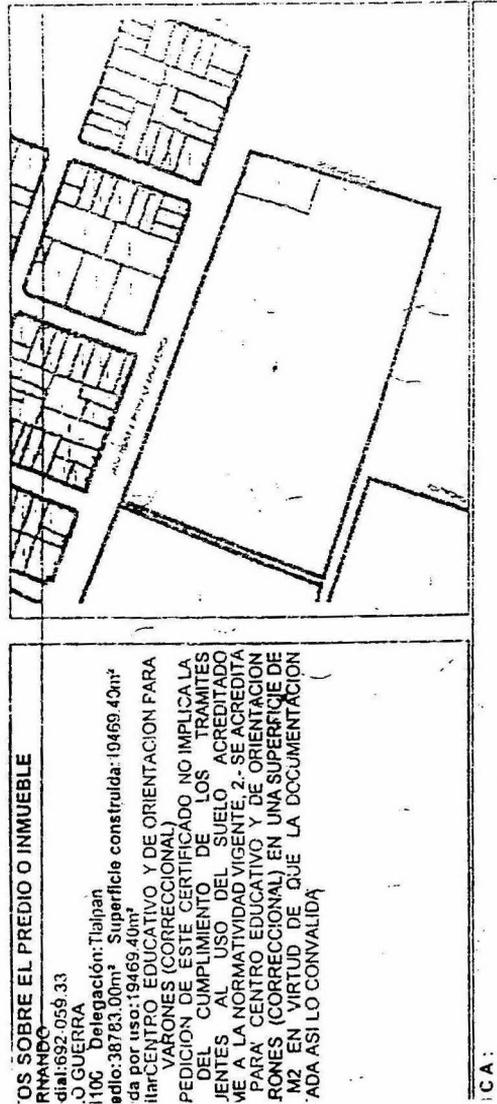
-CERTIFICA-

QUE LA PRESENTE COPIA FOTOSTÁTICA, LA CUAL CONSTA DE 6 HOJAS IMPRESAS POR AMBOS LADOS, COTEJADAS, SELLADAS Y RUBRICADAS, ES FIEL AL PRIMER TESTAMENTO DE LA ESCRITURA PÚBLICA NÚMERO 18, DE FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 1999, PASADA EN LA NOTARÍA PÚBLICA NÚMERO 333, DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, EL CUAL TENGO A LA VISTA Y DEL QUE SE COMPULSA. DOY FE.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 14 DE FEBRERO DEL AÑO 2000.



### 4.4 Plano Topográfico de la Propiedad Federal







**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**  
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda  
 Registro de los Planes y Programas

2002

**Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico**

**CERTIFICADO DE ZONIFICACIÓN PARA USO ESPECÍFICO**  
**FECHA DE EXPEDICIÓN: 13 DE NOVIEMBRE DEL 2002.**

**FOLIO No.**  
**61594**  
**SEDUVI**

**UBICACIÓN DEL PREDIO O INMUEBLE (Datos proporcionados por el interesado en términos del artículo 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal)**

<b>CALLEJÓN DEL RÍO</b>	<b>33 BIS</b>		
Calle	No. Of.	Manzana	Lote
<b>SANTA CATARINA</b>			<b>04010</b>
Colonia	Poblado		Código Postal
<b>COYOACÁN</b>			
Delegación			Cuenta Predial

**USO DEL SUELO CLASIFICADO: NO ESPECIFICADO.**

Certifico que de acuerdo al Programa Parcial de Desarrollo Urbano "CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN" vigente para la Delegación COYOACÁN, aprobado por la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 17 de febrero de 1997, promulgado por el C. Presidente de la República, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de los días 7 y 10 de abril de 1997, determina que el inmueble de referencia le corresponde la zonificación: "ES". LOS PREDIOS SEÑALADOS EN EL PLANO CON ZONIFICACIÓN "ES" (EQUIPAMIENTO DE SERVICIOS, ADMINISTRACIÓN, EDUCACIÓN Y SALUD, MUSEOS, CASAS DE CULTURA, INSTALACIONES RELIGIOSAS), EN ESTE CASO: ESCUELAS, LABORATORIOS, CLÍNICAS, FARMACIAS, OFICINAS DELEGACIONES GUBERNAMENTALES, CONVENTOS, ASILOS, RESTAURANTES, ETC., PODRÁN CONTINUAR CON EL USO ACTUAL SIN AMPLIAR SUS INSTALACIONES; EN ESTE CASO, LABORATORIOS, CLÍNICAS, FARMACIAS, OFICINAS DELEGACIONALES O GUBERNAMENTALES, CASA DE LA CULTURA, CASA DE LA ACUARELA, CONVENTOS, ASILOS, RESTAURANTES Y COMERCIOS EN GENERAL PODRÁN MODIFICAR SUS ACTUALES INSTALACIONES SIEMPRE Y CUANDO SEA PARA MEJORAR SU FUNCIONAMIENTO O CAPACIDAD DE ESTACIONAMIENTO SIN QUE ELLO IMPLIQUE INCREMENTAR LA SUPERFICIE CONSTRUIDA. EN CASO DE LOS PREDIOS CON ZONIFICACIÓN "ES" QUE DESEAN DEDICARLO A OTRO USO O SE SUSPENDA POR MÁS DE 10 MESES EL USO DEL SUELO ACTUAL, SOLAMENTE PODRÁ OPTARSE POR EL USO HABITACIONAL UNIFAMILIAR, SUJETÁNDOSE A LAS NORMAS QUE PARA EL MISMO ESPECIFICA EL PROGRAMA PARCIAL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN.

Esta certificación se otorga con fundamento en lo dispuesto por los artículos 11 fracción XVIII, 22 fracción I, 88 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 8°, 10 fracción III, 33, 34, 35 párrafo primero, 36 y 37 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, disposiciones de orden público e interés social, obligatorias para los particulares y las autoridades.

Este documento no constituye autorización o licencia, únicamente certifica el aprovechamiento del uso del suelo, sin perjuicio de cualquier otro requisito que señalen otras disposiciones de la materia.

La vigencia del presente certificado es de dos años contados a partir del día siguiente de su expedición en términos del artículo 35 del reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Pago de derechos recibo No. **C 443600**

Importe: \$ **568.10**

DICTAMINÓ: GML

REGISTRO DE LOS  
 PLANES Y PROGRAMAS

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
 SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

**SELLO**  
**DE**  
**AUTORIZAR**  
**2002**  
**REGISTRO DE LOS**  
**PLANES Y**  
**PROGRAMAS**

C. GEORGINA MARTÍNEZ LEÓN  
 CERTIFICADORA

NOTA: ESTE DOCUMENTO ÚNICAMENTE ES VÁLIDO EN ORIGINAL, SIN QUE PRESENTE TACHADURAS, ENMIENDAS O ALTERACIONES. CUALQUER ALTERACIÓN A ESTE CERTIFICADO CONSTITUYE EL DELITO DE FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS, PREVISTO Y SANCIONADO POR EL ARTÍCULO 245 Y DEMÁS RELATIVOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.



# GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

## Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

### Registro de los Planes y Programas

Folio Ingreso: 31667  
CE600183/2003  
Fecha de Ingreso: 18/06/2003  
LSWUWUBLE1

Certificado de Acreditación de Uso del Suelo por Derechos Adquiridos

**DATOS SOBRE EL PREDIO O INMUEBLE**  
 Calle: SAN FERNANDO  
 N° Oficial: 1 Folio: 602 de 631  
 Colonia: TORIELLO GUERRA  
 Código Postal: 14100 Delegación: Tlalpan  
 Superficie del predio: 38763.00 m<sup>2</sup> Superficie construida: 13409.40 m<sup>2</sup>  
 Superficie ocupada por uso: 19469.4 m<sup>2</sup>  
 Uso(s) por acreditar: CENTRO EDUCATIVO Y DE ORIENTACION PARA VARONES (CORRECCIONAL)

**Notas:** 1.- LA EXPEDICION DE ESTE CERTIFICADO NO IMPLICA LA OMISSION DEL CUMPLIMIENTO DE LOS TRAMITES CONSECUTIVOS AL USO DEL SUELO ACREDITADO CONFORME A LA NORMATIVIDAD VIGENTE. 2.- SE ACREDITA EL USO PARA CENTRO EDUCATIVO Y DE ORIENTACION PARA VARONES (CORRECCIONAL) EN UNA SUPERFICIE DE 19469.00 M2 EN VIRTUD DE QUE LA DOCUMENTACION PRESENTADA ASI LO CONVALIDA



**SE CERTIFICA:**

Que en virtud de haberse acreditado con la siguiente documentación: CONSTANCIA DE FOLIO REAL No. 18785 DE FECHA 25 DE JUNIO DE 1966 EXPEDIDA POR LA DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL EN LA QUE SE HACE CONSTAR LA COMPRAVENTA DE LA CASA O QUINTA MARCADA CON EL NUMERO 1 DE LA CALLE DE SAN FERNANDO, COLONIA TLALPAN, DELEGACION TLALPAN A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL REPRESENTADO POR LA TESORERIA GENERAL DE LA FEDERACION PARA QUE EN EL SE INTSALE LA ESCUELA CORRECCIONAL PARA HOMBRES, CON SUPERFICIE DE TERRENO DE TREINTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCIENTA Y TRES METROS CUADRADOS; OFICIO SIN DE FECHA 16 DE JUNIO DE 2003 MEDIANTE EL CUAL EL LIC. CARLOS MENDIETA ZAPATA SUBDIRECTOR DE ACTUALIZACION Y REGLAMENTOS ADSCRITO A LA DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES DE LA OFICIALIA MAYOR "SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL" INFORMA QUE EN EL INMUEBLE UBICADO EN CALLE SAN FERNANDO No. 1/ COLONIA TORIELLO GUERRA, DELEGACION TLALPAN, SE LOCALIZA EL CENTRO EDUCATIVO Y DE ORIENTACION PARA VARONES (CORRECCIONAL) ADSCRITO A LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA, MISMA QUE ES PROPIEDAD DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION CON UNA ANTIGUEDAD DE 36 AÑOS SEGUN CONSTA EL ACUERDO DE DESTINO A FAVOR DE GOBERNACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 19 DE OCTUBRE DE 1967 Y CUENTA CON UNA SUPERFICIE DE TERRENO DE 38783.00 M2 Y SUPERFICIE CONSTRUIDA DE 19469.37 M2 SIN QUE A LA FECHA SE HAYA CAMBIADO SU USO; DOCUMENTO QUE EN TERMINOS DE LOS ARTICULOS 327 FRACCION II, 402 Y 403 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL DE APLICACION SUPLETORIA TIENE VALOR PROBATORIO; DOCUMENTOS COTEJADOS CON SUS ORIGINALES; ESTE CERTIFICADO SE EXPIDE CON FUNDAMENTO EN EL PRINCIPIO DE BUENA FE QUE ESTABLECE EL ARTICULO 32/ DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA EL DISTRITO FEDERAL SIN PERJUICIO DE LO SEÑALADO POR EL ARTICULO 27 DE LA REFERIDA LEY; en terminos de los Artículos 1º, 11 Fracción XVIII; 22 Fracción III, IV, V y VI; 71; 81 Fracción I y Segundo Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 8º, 10 Fracción III, 33, 34, 35 Párrafo Segundo, 36, 37 y, Primero Transitorio del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el uso(s) del suelo para CENTRO EDUCATIVO Y DE ORIENTACION PARA VARONES (CORRECCIONAL), en el inmueble antes referido, es anterior a la entrada en vigencia y obligatoriedad del Programa de Desarrollo Urbano de la propia Delegación, por lo que se convalidan derechos legítimamente adquiridos conforme a los principios señalados en los artículos 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5º del Código Civil para el Distrito Federal.

Este documento convalida censita el aprovechamiento del Uso del Suelo, sin perjuicio del cumplimiento de cualquier otro requisito que señalen otras disposiciones normativas en su materia.  
 Cualquier alteración a este documento, constituye la comisión de delito de falsificación de documentos, sancionado según el Artículo 243 y demás relativos del Código Penal para el Distrito Federal.  
 Pago de Derechos Folio No. 584705 importe: \$15799.00 (Quince mil setecientos noventa y nueve pesos 00/100 M.N.)  
 Se expide en México, Distrito Federal, el día dieciocho (18) de junio de 2003.  
 Esta constancia es de vigencia permanente y no requiere revalidación.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

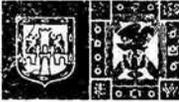
En esta Registrador o Certificador  
 ROBERTO HARRERO AGUILERA,  
 SUBDIRECTOR DE CONSULTIVA Y PROCEDIMENTAL.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
 SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA  
 CENTRO DE SERVICIOS

**SELLO**

REGISTRO DE LOS PLANES Y PROGRAMAS

Sello de Autorización DE AUTORIZAR 2003



**GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**  
 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda  
 Registro de los Planes y Programas

2002

**Certificado de Zonificación para Uso del Suelo Específico**

**CERTIFICADO DE ZONIFICACIÓN PARA USO ESPECÍFICO**

**FECHA DE EXPEDICIÓN: 13 DE NOVIEMBRE DEL 2002.**

**FOLIO No.**

31594

SEDUVI

**UBICACIÓN DEL PREDIO O INMUEBLE (Datos proporcionados por el interesado en términos del artículo 32 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal)**

<b>CALLEJON DEL RIO</b>	<b>33 BIS</b>	Manzana	Lote
Calle	No. Of.		
<b>SANTA CATARINA</b>			<b>04010</b>
Colonia	Poblado		Código Postal
<b>COYOACAN</b>			
Delegación		Cuenta Predial	

**USO DEL SUELO CLASIFICADO: NO ESPECIFICADO.**

Certifico que de acuerdo al Programa Parcial de Desarrollo Urbano "CENTRO HISTORICO DE COYOACAN", vigente para la Delegación COYOACAN, aprobado por la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el 17 de febrero de 1997, promulgado por el C. Presidente de la República, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de los días 7 y 10 de abril de 1997, determina que el inmueble de referencia le corresponde la zonificación: "ES". LOS PREDIOS SEÑALADOS EN EL PLANO CON ZONIFICACIÓN "ES" (EQUIPAMIENTO DE SERVICIOS, ADMINISTRACIÓN, EDUCACIÓN Y SALUD, MUSEOS, CASAS DE CULTURA, INSTALACIONES RELIGIOSAS), EN ESTE CASO: ESCUELAS, LABORATORIOS, CLÍNICAS, FARMACIAS, OFICINAS DELEGACIONES, GUBERNAMENTALES, CONVENTOS, ASILOS, RESTAURANTES, ETC., PODRÁN CONTINUAR CON EL USO ACTUAL SIN AMPLIAR SUS INSTALACIONES; EN ESTE CASO, LABORATORIOS, CLÍNICAS, FARMACIAS, OFICINAS DELEGACIONALES O GUBERNAMENTALES, CASA DE LA CULTURA, CASA DE LA ACUARELA, CONVENTOS, ASILOS, RESTAURANTES Y COMERCIOS EN GENERAL PODRÁN MODIFICAR SUS ACTUALES INSTALACIONES SIEMPRE Y CUANDO SEA PARA MEJORAR SU FUNCIONAMIENTO O CAPACIDAD DE ESTACIONAMIENTO SIN QUE ELLO IMPLIQUE INCREMENTAR LA SUPERFICIE CONSTRUIDA. EN CASO DE LOS PREDIOS CON ZONIFICACIÓN "ES" QUE DESEAN DEDICARLO A OTRO USO O SE SUSPENDA POR MAS DE 10 MESES EL USO DEL SUELO ACTUAL, SOLAMENTE PODRÁ OPTARSE POR EL USO HABITACIONAL UNIFAMILIAR, SUJETÁNDOSE A LAS NORMAS QUE PARA EL MISMO ESPECIFICA EL PROGRAMA PARCIAL CENTRO HISTÓRICO DE COYOACÁN.

Pago de derechos recibo No. C 443600

Importe: \$ 568.10

DICTAMINÓ: GML

SELLO

REGISTRO DE LOS  
PLANES Y PROGRAMAS



GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

*[Firma manuscrita]*

SELLO  
DE  
AUTORIZAR  
2002

REGISTRO DE LOS  
PLANES Y  
PROGRAMAS

C. GEORGINA MARTÍNEZ LEÓN

CERTIFICADORA

## Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal

El Uso de Suelo de los inmuebles encuentra su apoyo Constitucional en el tercer párrafo del artículo 27 el cual prevé que "...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

En cuanto a esta materia el Ejecutivo del Distrito Federal cuenta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y que su origen data del año de 1983 naciendo de manera adjunta a la creación de la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología (Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1983); la cual quedó integrada por tres Direcciones Generales, entre ellas la de Desarrollo Urbano, cuyas atribuciones aparecieron plasmadas en el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, el 17 de enero de 1984.

Sin embargo, a pesar de la importancia que representa, esta institución nunca logró un correcto funcionamiento y es por ello que con la llegada del nuevo Gobierno (Panista), en diciembre del 2000, se propone una nueva reestructuración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, con el objetivo de evitar duplicidades y simplificar los mecanismos de gestión, atendiendo a los criterios de austeridad y disciplina presupuestal con el firme propósito de racionalizar y eficientar la prestación del servicio público en todos los sectores del Gobierno del Distrito Federal, especialmente en el sector central; por lo anterior, con fecha 29 de diciembre del 2000, se emitió el dictamen No. 104/2000 de reestructuración orgánica de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, vigente a partir del 01 de enero del 2001, mismo que regenero de forma tal a la SEDUVI que finalmente quedó integrada por la Oficina de la C. Secretaria y dos Direcciones Generales.

Esta reestructuración autorizada permitió a esta dependencia estar en óptimas condiciones para cumplir eficientemente con los objetivos y metas planteadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el Programa General Desarrollo del Distrito Federal 2000/2006, en materia de desarrollo urbano, vivienda, equipamiento y mobiliario urbano, sitios patrimoniales y proyectos urbanos, quedando también encargada de atender lo relacionado con la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria, atribuyéndosele como objetivos básicos los siguientes:

- ✓ Planear y coordinar las políticas y acciones en materia de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda en el Distrito Federal.
- ✓ Llevar a cabo Planes, Programas y demás actos administrativos que le permitan vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia.

- ✓ Garantizar el equilibrio entre los usos del suelo, los asentamientos humanos y el medio ambiente, en un contexto democrático de participación ciudadana.
- ✓ Trabajar en instrumentos de planeación urbana de alcance general, que permitan coordinar acciones a nivel Metropolitano, mediante la concertación con los Gobiernos Estatales y Municipales limítrofes, así como con las dependencias y entidades federales.
- ✓ Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado en vivienda y equipamiento urbano, además de participar en el rescate del patrimonio arqueológico, histórico, artístico y/o cultural del Distrito Federal.

Para lo cual, se auxiliara de dos áreas administrativas que son importantes considerar en esta tesis y que son:

**a) La Dirección General de Desarrollo Urbano, misma que:**

- ▲ Formula, coordina, ejecuta y evalúa las políticas y los programas en materia de planeación urbana.
- ▲ Elabora Programas de Desarrollo Urbano: General, Delegacionales, Parciales y Sectoriales.
- ▲ Dictamina nuevos trazos viales, derechos públicos de paso, modificaciones o afectaciones viales, alineamientos, números oficiales y derechos de vía.
- ▲ Coordina el funcionamiento de la Ventanilla Única para la expedición del Certificado Único de Uso de Suelo Específico y Factibilidad de Servicios; así como la expedición de los Certificados de Zonificación para Uso Específico, Certificaciones de Zonificación para Usos de Suelo Permitidos y las Certificaciones de Acreditación de Uso de Suelo por Derechos Adquiridos.
- ▲ Dictamina estudios de Impacto Urbano y Ambiental en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

**b) La Dirección General de Administración Urbana, la cual:**

- Dictamina las solicitudes de subsidios en materia de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Propone la adquisición de reserva territorial necesaria para el desarrollo urbano.
- Propone y desarrolla proyectos u obras urbanas de ingeniería y arquitectura, promoviendo la participación de los diversos sectores de la población.
- Regula la explotación de minas, yacimientos pétreos y canteras.
- Realiza estudios geológicos para detectar zonas de riesgo en áreas minadas y cavidades.
- Elabora, coloca y da mantenimiento a las placas de nomenclatura.
- Norma, administra y autoriza la concesión de mobiliario urbano y anuncios espectaculares.
- Conserva y consolida el patrimonio arqueológico, artístico y cultural, así como la imagen urbana de la ciudad.

Al respecto, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dice en su artículo 11 que son atribuciones de la SEDUVI (importantes para nuestro trabajo de investigación):

1. Vigilar la congruencia de los proyectos de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
2. Revisar los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, así como sus proyectos de modificación, que le remitan las instancias de representación vecinal que establezca la ley de la materia, para su congruencia con el Programa General.
3. Asesorar y supervisar a las delegaciones en la expedición de los actos administrativos previstos en esta Ley, para vigilar el exacto cumplimiento de los programas, emitiendo para tal efecto los dictámenes, circulares, recomendaciones, revisiones, revocaciones o resoluciones necesarias.
4. Realizar las autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso.
5. Integrar y operar el sistema de información y evaluación de los programas.
6. Refrendar y ejecutar los convenios relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que celebre el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
7. Desarrollar y difundir estudios, diagnósticos y prospectivas en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.
8. Emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, en ejercicio de sus atribuciones.
9. Revisar y dictaminar los estudios de impacto urbano o urbano-ambiental, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente y otras dependencias competentes. Expedir en su caso, las licencias de uso de suelo, cuando sean obras que por su magnitud y características produzcan impacto urbano-ambiental.
10. Estudiar y proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control y fomento del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial.
11. Elaborar los lineamientos, políticas y normas para la protección, conservación y la consolidación de la imagen urbana y del paisaje urbano, del mobiliario urbano, del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior.
12. Elaborar los lineamientos y políticas para la protección, conservación y consolidación del paisaje, de la imagen urbana y del patrimonio cultural urbano y para anuncios y publicidad exterior.

13. Ordenar y realizar visitas de verificación administrativas, así como calificar las actas correspondientes, en obras que requieran estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, explotación de minas, canteras y/o yacimientos pétreos, mobiliario urbano con o sin publicidad integrada, publicidad exterior y anuncios en general instalados o visibles desde la vialidad primaria e imponer las sanciones correspondientes.
14. Aplicar las disposiciones de los programas, emitiendo para tal efecto dictámenes, circulares, criterios y recomendaciones, los cuales deberán ser de observancia obligatoria.
15. Emitir opinión respecto de la procedencia de las solicitudes de fusión, subdivisión o relotificación de terrenos.
16. Inscribir en el Registro de Planes y Programas los acuerdos, convenios, declaratorias, decretos, dictámenes, planes, programas y resoluciones administrativas o judiciales que se expidan en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, así como todos los actos que determinen las disposiciones legales aplicables.
17. Autorizar y establecer el procedimiento de evaluación de los peritos, así como llevar a cabo el registro correspondiente.
18. Coordinarse con las dependencias y entidades federales competentes, con objeto de preservar y restaurar los bienes que constituyan el patrimonio arqueológico, histórico, artístico o cultural del Distrito Federal.
19. Expedir los Planos de Zonificación tomando en cuenta las normas ambientales que en materia de contaminación visual emita la Secretaría de Medio Ambiente, en materia de anuncios para determinar las zonas prohibidas y permitidas.
20. Autorizar, negar, cancelar o condicionar las solicitudes e inscripciones de vialidad y derechos de vía, así como reconocer la servidumbre legal de paso.
21. Solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal el apoyo para integrar el sistema de información y evaluación de los programas;
22. Tener a su cargo el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.
23. Elaborar y actualizar los planos de alineamiento y derechos de vía, en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad.
24. Revisar periódicamente el Registro Delegacional de manifestación de construcción.

Asimismo, la SEDUMI deberá estar apegada a un proyecto que consistirá en la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, entendiéndose por ello la estructuración racional y sistemática de las acciones en la materia y en cuanto a las políticas, estrategias, objetivos, metas, prioridades, programas, asignación de recursos, calendarios de ejecución, evaluación y revisión de resultados, modos de coordinación, así como las consultas públicas sobre la totalidad

de las acciones realizadas por la Administración Pública del Distrito Federal serán establecidos en concordancia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

(Art's. 11, 13 y 14 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

No omito señalar que el Programa General será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Al hablar de el ordenamiento territorial, es importante destacar que nos referimos al conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios.

(Art's. 16, 17 y 29 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

El Programa General de Desarrollo Urbano determina la clasificación del suelo en el territorio del Distrito Federal y la zonificación primaria como suelo urbano y suelo de conservación, igualmente describe la línea de conservación ecológica y precisa las áreas de actuación a que se refiere la Ley.

Los programas Delegacionales y Parciales establecen la zonificación dentro de su ámbito territorial, precisando las normas de ordenación generales, particulares por vialidades, por colonia o, en su caso, por predio.

Existen 4 tipos de certificados de zonificación:

- Certificado de zonificación para usos del suelo permitidos:

Que es el documento en el que se hacen constar todas las posibles formas de utilización que los programas vigentes disponen en materia de usos del suelo y normas de ordenación para un predio determinado en función de la zonificación correspondiente. La vigencia de este certificado es de dos años contados a partir del día siguiente a su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo y será expedido por el Registro dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud en la ventanilla del Registro, previo pago de derechos.

- Certificado único de zonificación de uso del suelo específico y factibilidades:

Que es el documento integrado con las opiniones técnicas de las unidades administrativas competentes y en el que se hace constar la posibilidad de dotación de

agua, servicios de drenaje, y desagüe de agua pluvial, de impacto ambiental, vialidad y uso del suelo, para la construcción de conjuntos habitacionales de hasta doscientas viviendas o diez mil metros cuadrados de construcción para uso habitacional y hasta cinco mil metros cuadrados de construcción para uso comercial, industrial, y de servicios, excepto para los proyectos que requieran estudio de impacto urbano o urbano-ambiental, conforme al sistema de información geográfica. La vigencia de este certificado es de un año contado a partir del día siguiente de su expedición. El registro debe expedir dicho certificado dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, previo pago de derechos. Asimismo, será emitido a través del Sistema de Información Geográfica, en el tiempo estimado de consulta e impresión, previo pago de derechos.

✧ Certificado de zonificación para uso de suelo específico:

Que es el documento en el que se hace constar si el aprovechamiento solicitado por el usuario es permitido o prohibido, conforme a lo que disponen los Programas vigentes en materia de uso del suelo y normas de ordenación para un predio determinado, o para aquél predio al que se le hubiera autorizado modificación al Programa Delegacional vigente, cambio de uso del suelo o delimitación de zona. Este certificado tendrá una vigencia de dos años a partir del día siguiente de su expedición para ejercer el derecho conferido en el mismo y será expedido por el Registro dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud, cuando éste se ingrese en la ventanilla del Registro, previo pago de derechos.

✧ Certificado de acreditación de uso del suelo por derechos adquiridos:

Que es el documento que tiene por objeto reconocer los derechos de uso del suelo que, por el aprovechamiento de manera legítima y continua, tienen los propietarios, poseedores o causahabientes de un bien inmueble en su totalidad o en unidades identificables de éste, con anterioridad a la entrada en vigor de los planes o los programas. La vigencia de este certificado será permanente y se expedirá por el Registro dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la solicitud del mismo, previo pago de derechos.

El Código Civil Federal en su artículo 843 señala algunas restricciones en materia de desarrollo urbano y al efecto expresa "Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos, sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia"

(Art. 88 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito federal).

**4.º Decreto o Acuerdo de Destino**

Jueves 21 de mayo de 2003

DIARIO OFICIAL

**SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

ACUERDO mediante el cual se destinan al servicio de la Secretaría de Seguridad Pública, dos inmuebles con superficies de 750.00 y 6,189.50 metros cuadrados, respectivamente, ubicados el primero en la calle América número 300 y el segundo en la avenida Miguel Ángel de Quevedo número 915, ambos en la colonia El Rosedal, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, a efecto de que los continúe utilizando con oficinas administrativas de su órgano desconcentrado Policía Federal Preventiva.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

FRANCISCO JAVIER BARRIO TERRAZAS, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por fundamento en los artículos 2º, fracción V, 8º, fracción I, 9º párrafo primero, 10 párrafo primero, 37, 39, 41 y 44 de la Ley General de Bienes Nacionales, 37 fracciones VI, XX, XXI y XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y

**CONSIDERANDO**

Que dentro de los bienes de dominio público de la Federación se encuentran los siguientes:

- Inmueble con superficie de 750.00 metros cuadrados, ubicado en la calle América número 300, identificado como fracción occidental del lote 13, manzana 8, donde también está marcado con el número 224 de la calle Pacífico, colonia El Rosedal, antes La Concepción, Delegación Coyoacán, Distrito Federal.
- Inmueble con superficie de 6,189.50 metros cuadrados, ubicado en la avenida Miguel Ángel de Quevedo número 915, identificado como lotes 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10, manzana 7, colonia El Rosedal, antes La Concepción, Delegación Coyoacán, Distrito Federal.

La propiedad de los inmuebles se acredita mediante escritura pública número 16 de fecha 23 de diciembre de 1999, otorgada por el Notario Público número 233 del Distrito Federal, en la que consta la compraventa a favor del Gobierno Federal de los inmuebles a que alude el párrafo precedente, documento inscrito en el Registro Público de la Propiedad Federal bajo los folios reales números 54101 y 54101/1 el 14 de febrero de 2000, con las medidas y colindancias que se consignan para cada uno de los bienes en el propio título de propiedad, el cual obra en el expediente respectivo;

Que la Secretaría de Seguridad Pública, mediante oficio número OM/190/01 de fecha 16 de mayo de 2001, ha solicitado se destinen a su servicio los inmuebles descritos en el párrafo primero de estos considerandos, a efecto de que los

continúe utilizando con oficinas administrativas de su órgano desconcentrado Policía Federal Preventiva;

Que el Registro de los Planos y Programas de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, mediante Certificados de Zonificación para Usos del Suelo Permitidos números CE00229/2000 y MC900633/2000 de fechas 18 de enero de 2000 y 2 de febrero de 2000, respectivamente, determinó que el uso que se le viene dando a los inmuebles materia del presente Acuerdo es permitido, conforme a lo previsto en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal para la Delegación Coyoacán, y

Que toda vez que se ha integrado el expediente respectivo con base en las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales y siendo propósito del Ejecutivo Federal dar al patrimonio inmobiliario federal el óptimo aprovechamiento, dotando en la medida de lo posible a las dependencias de la Administración Pública Federal con los elementos que les permitan el mejor desempeño de sus funciones, ha tenido a bien expedir el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.-** Se destinan al servicio de la Secretaría de Seguridad Pública los inmuebles descritos en el párrafo primero de los considerandos del presente Acuerdo, a efecto de que los continúe utilizando con oficinas administrativas de su órgano desconcentrado Policía Federal Preventiva.

**SEGUNDO.-** Si la Secretaría de Seguridad Pública diere a los inmuebles que se le destinan un uso distinto al establecido en el presente Acuerdo, sin la previa autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, o bien los dejare de utilizar o necesitar, dichos bienes con todas sus mejoras y accesiones se retirarán de su servicio para ser administrados por esta dependencia.

**TERCERO.-** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus atribuciones, vigilará el estricto cumplimiento del presente ordenamiento.

**TRANSITORIO**

**UNICO.-** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, Distrito Federal, a los doce días del mes de junio de dos mil uno - El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas - Rubrica



### 4.7 Cédula de Inventario

No. de Control: **A00.E.I.C.58.Fo.02.003**  
 Revisión: **0**  
 Fecha de revisión: **28 / Oct / 02**



**DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL**  
**DIRECCION DEL REGISTRO PÚBLICO Y CATASTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**  
**SUBDIRECCION DE INVENTARIO**

<http://www.cabin.gob.mx>

**INVENTARIO NACIONAL DE BIENES INMUEBLES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**  
**CEDULA DE INVENTARIO**

<b>REGISTRO FEDERAL INMOBILIARIO</b>	<b>UBO EXCLUSIVO DE CABIN-DGPIF</b>	<b>NÚMERO DE EXPEDIENTE</b>
09 - 19535 - 0	DFX503847	65/129943
<b>DISPOSICIONES LEGALES</b>	CLAVE OPERATIVA COP	EXPEDIENTE CECOC
La elaboración y actualización del catálogo e inventario de los bienes propiedad de la nación están fundamentadas legalmente en el capítulo VIII, artículos 93, 94 y 95 de la Ley General de Bienes Nacionales.	8GAR	NII
<b>BIEN INMUEBLE</b>	<b>UBICACION GEOGRAFICA</b>	
Es la unidad de observación que permitirá cuantificar con un criterio uniforme los inmuebles que son propiedad de una institución pública. Los elementos que constituyen esta unidad son el terreno como parte fundamental y las construcciones adheridas al mismo con carácter permanente.	Entidad federativa: DISTRITO FEDERAL	D01: 0
	Municipio o delegación: COYOACAN	D02: 3
	Localidad:	D03: 0
	Nombre:	D04: 0
	Nombre:	D05: 0
	Nombre:	D06: 0
	Nombre:	D07: 0
	Nombre:	D08: 0
	Nombre:	D09: 0
	Nombre:	D10: 0
	Nombre:	D11: 0
	Nombre:	D12: 0
	Nombre:	D13: 0
	Nombre:	D14: 0
	Nombre:	D15: 0
	Nombre:	D16: 0
	Nombre:	D17: 0
	Nombre:	D18: 0
	Nombre:	D19: 0
	Nombre:	D20: 0
	Nombre:	D21: 0
	Nombre:	D22: 0
	Nombre:	D23: 0
	Nombre:	D24: 0
	Nombre:	D25: 0
	Nombre:	D26: 0
	Nombre:	D27: 0
	Nombre:	D28: 0
	Nombre:	D29: 0
	Nombre:	D30: 0
	Nombre:	D31: 0
	Nombre:	D32: 0
	Nombre:	D33: 0
	Nombre:	D34: 0
	Nombre:	D35: 0
	Nombre:	D36: 0
	Nombre:	D37: 0
	Nombre:	D38: 0
	Nombre:	D39: 0
	Nombre:	D40: 0
	Nombre:	D41: 0
	Nombre:	D42: 0
	Nombre:	D43: 0
	Nombre:	D44: 0
	Nombre:	D45: 0
	Nombre:	D46: 0
	Nombre:	D47: 0
	Nombre:	D48: 0
	Nombre:	D49: 0
	Nombre:	D50: 0
	Nombre:	D51: 0
	Nombre:	D52: 0
	Nombre:	D53: 0
	Nombre:	D54: 0
	Nombre:	D55: 0
	Nombre:	D56: 0
	Nombre:	D57: 0
	Nombre:	D58: 0
	Nombre:	D59: 0
	Nombre:	D60: 0
	Nombre:	D61: 0
	Nombre:	D62: 0
	Nombre:	D63: 0
	Nombre:	D64: 0
	Nombre:	D65: 0
	Nombre:	D66: 0
	Nombre:	D67: 0
	Nombre:	D68: 0
	Nombre:	D69: 0
	Nombre:	D70: 0
	Nombre:	D71: 0
	Nombre:	D72: 0
	Nombre:	D73: 0
	Nombre:	D74: 0
	Nombre:	D75: 0
	Nombre:	D76: 0
	Nombre:	D77: 0
	Nombre:	D78: 0
	Nombre:	D79: 0
	Nombre:	D80: 0
	Nombre:	D81: 0
	Nombre:	D82: 0
	Nombre:	D83: 0
	Nombre:	D84: 0
	Nombre:	D85: 0
	Nombre:	D86: 0
	Nombre:	D87: 0
	Nombre:	D88: 0
	Nombre:	D89: 0
	Nombre:	D90: 0
	Nombre:	D91: 0
	Nombre:	D92: 0
	Nombre:	D93: 0
	Nombre:	D94: 0
	Nombre:	D95: 0
	Nombre:	D96: 0
	Nombre:	D97: 0
	Nombre:	D98: 0
	Nombre:	D99: 0
	Nombre:	D00: 0

**I. DATOS GENERALES**

1. ¿Cuál es el nombre de la institución pública que administra el inmueble?  
 601 SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA - PFP

2. ¿Cuál es el nombre del inmueble?  
 602 SIN NOMBRE

Clave: **V00**

**II. DATOS DE UBICACION (En esta sección anote la información lo más actualizada posible)**

3. ¿Dónde se localiza el inmueble?  
 003 AMERICA  
 Calle, avenida, boulevard, carretera u otro

006 COLONIA ROSEDAL  
 Colonia, barrio, poblado, comunidad u otro

4. Señale las fuentes de información  
 1. Plano 2. Título de propiedad 3. Otro documento 4. Observación de campo  
 5. Si utilizó dos o más fuentes, indique si existe discrepancias entre los datos de éstas.

1. SI 2. No D12 0

005 0 D02 0 D03 0 D10 0 D11 0

Fecha de día/mes/año

007 4040  
 Código postal

008

009

010

011

012

013

014

015

016

017

018

019

020

021

022

023

024

025

026

027

028

029

030

031

032

033

034

035

036

037

038

039

040

041

042

043

044

045

046

047

048

049

050

051

052

053

054

055

056

057

058

059

060

061

062

063

064

065

066

067

068

069

070

071

072

073

074

075

076

077

078

079

080

081

082

083

084

085

086

087

088

089

090

091

092

093

094

095

096

097

098

099

100

Anote la clave

8. ¿Cuáles son las principales colindancias del inmueble?

D13 P D14 CON CALLE AMERICA C16 24  
 Orientación: Colindancia Medida en metros

D15 N D17 CON AVENIDA PACIFICO D18 30  
 Orientación: Colindancia Medida en metros

D19 O D20 CON PROPIEDAD PARTICULAR D21 24  
 Orientación: Colindancia Medida en metros

D22 S D23 CON PROPIEDAD PARTICULAR D24 31  
 Orientación: Colindancia Medida en metros

7. Señale las fuentes de información 1. Plano 2. Título de propiedad 3. Otro documento 4. Observación de campo D25 0 D26 0 D27 0 D28 0  
 Señale las fuentes de información entre los datos de fechos. 1. SI 2. No D29 0  
 Si utilizó dos o más fuentes, indique si existe discrepancias entre los datos de fechos. D30 0  
 Anote la clave Número de plano: D30

III. CARACTERISTICAS DEL INMUEBLE

9. Elija la clave que corresponda según el tipo de inmueble 10. ¿Cuántas edificaciones existen en el bien inmueble? 11. ¿Cuántos niveles o pisos suman estas edificaciones?

1. Terreno C01 2 C02 1 C03 2

2. Edificación Anote la clave

3. Mixto (Terreno y Edificación)

12. ¿Cuál es el área del inmueble? (En esta pregunta anote la información lo más actualizada posible)

C04 750 C05 1 C06 4708 93  
 Superficie del terreno en m<sup>2</sup>, has o lm. Señale la unidad utilizada Superficie construida en m<sup>2</sup>  
 1. m<sup>2</sup> 2. has 3. lm

13. Señale las fuentes de información 1. Plano 2. Título de propiedad 3. Otro documento 4. Observaciones de campo C08 0 C09 0 C10 3 C11 0  
 Señale las fuentes de información entre los datos de fechos. 1. SI 2. No C12 0  
 Si utilizó dos o más fuentes, indique si existe discrepancias entre los datos de fechos. Anote la clave

15. ¿En qué zona se encuentra ubicado el inmueble? 16. ¿Cua rta si inmueble con los siguientes servicios? 17. ¿Se considera el inmueble como monumento?

1. Rural Luz C14 1 1. SI

2. Urbana C13 2 Agua C15 1 2. No

3. Ambas Dr. riego C16 1 3. Se desconoce

Anote la clave

Clave del catálogo del INAH:



**V. USO**

DFX503847

28. ¿Cuál es el usuario principal del inmueble?

U01: POLICIA FEDERAL PREVENTIVA

29. Indique cuántos usuarios hay en el inmueble

U03: 0

30. ¿Cuántos empleados laboran en el inmueble?

U04: 4

32. ¿Cuál es el uso genérico del inmueble?

U06: SEGURIDAD Y JUSTICIA

33. ¿Cuál es el uso específico del inmueble?

U08: OFICINAS DE LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA

34. ¿El uso del suelo está permitido por el programa de desarrollo urbano?

U07: 1  
Antes a otro

35. ¿Existe algún documento que autorice la ocupación del inmueble?

U09: 1  
Antes a otro

36. Seleccione entre las siguientes opciones el tipo de documento que autoriza la ocupación del inmueble.

- 1. Decreto de destino
- 2. Acuerdo de destino
- 3. Decreto expropiatorio
- 4. Acta de entrega de obra
- 5. Comodato
- 6. Arrendamiento
- 7. Concesión
- 8. Acta de entrega-excepción
- 9. Certificado de derecho de uso
- 10. Depósito
- 11. Comercialización
- 99: Otros

U09: B

37. Anote la fecha de expedición del documento

U10: 10/08/2001  
Día Mes Año

38. ¿Está inscrito el documento que ampara la ocupación del inmueble en el Registro Público de la Propiedad Federal?

U11: 1  
Antes la clave

39. Anote los datos de la inscripción.

Folio real: 54101  
L12: U13  
Folio real auxiliar: 72  
U12: aux: 72  
Libro: U14  
Nombre: U15  
Número: U16  
Folios c/ folio

**OBSERVACIONES**

ACT 09/29/2002 VINC CEDOC Y RPPF OF INSCRIPCION ACTA ENTREGA, AC DEST EN TRAMITE

**DATOS DEL ENCARGADO DE LLENADO**

Nombre: Puesto:

Teléfono: Lugar y fecha:

**VISTO BUENAS DEL DELEGADO O RESPONSABLE ESTATAL DE LA SUBSTITUCION**

Nombre: JORGE CASTILLO DIAZ

Firma:

## 4.8 Resolución de Exención de Pago del Impuesto Predial



CIUDAD DE MÉXICO

SECRETARÍA DE FINANZAS DEL  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.  
PROCURADURÍA FISCAL DEL  
DISTRITO FEDERAL.  
SUBPROCURADURÍA DE RECURSOS  
ADMINISTRATIVOS Y AUTORIZACIONES.  
SUBDIRECCIÓN DE AUTORIZACIONES.  
EXP.-11-19-011-4/211.1/2958-99.

REGS.- 2001, 2002, 2025 y 2721.

OFICIO: SF/PFDF/SRAA/OO/ 386

ASUNTO: SE EMITE RESOLUCIÓN.

México, D. F., a 22 de enero del 2001.

*Se. J. Manuel...*  
*Analizo el documento y*  
*procede conforme a lo*  
*norma*

**C. JORGE CASTILLO DIAZ,**  
DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS  
MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES  
DE LA OFICIALÍA MAYOR DE LA  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.  
ABRAHAM GONZALEZ N° 50, COLONIA JUAREZ,  
DELEGACION CUAUHTEMOC,  
C. P. 06600, DISTRITO FEDERAL.



Esta Subprocuraduría de Recursos Administrativos y Autorizaciones de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 87, 88, 94 y 95, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1°, 2°, 5°, 15, fracción VII y 30, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del propio Distrito; 7°, fracción VIII, inciso c), punto 3 y 90, fracción IV, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, procede a resolver lo siguiente:

**RESULTANDO**

Mediante los oficios DGRMSG/2000/242 y DGRMSG/2000/746 de fechas 21 de febrero y 12 de julio del 2000, el C. Jorge Castillo Díaz, Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Gobernación, solicitó la declaratoria de exención de pago del impuesto predial correspondiente al ejercicio fiscal del 2000, respecto del inmueble ubicado en Londres N° 102, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, en esta Ciudad; manifestando que dicho inmueble es propiedad del Gobierno Federal anexando al oficio de referencia, copia certificada de la Escritura Pública N° 32,578 de fecha 23 de diciembre de 1998, pasada ante la fe del Licenciado José Luis Latapí Fox, Notario Público N° 120 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, en la que se protocolizó el contrato de compraventa por el que el Gobierno Federal, adquirió entre otros, el inmueble en comento; cabe señalar, que al final de dicha escritura consta que la misma se encuentra inscrita en el Registro Público de la Propiedad Federal bajo el Folio Real 48006 de fecha 28 de enero de 1999.



CIUDAD DE MÉXICO

EXP.- 11-18-011-4/211.1/2958-99.

Con el fin de estar en posibilidad de resolver la citada petición, mediante los oficios SF/PDF/SRAA/00/3648 de fecha 1° de junio del 2000, esta Subprocuraduría requirió al promovente para que exhibiera, en original o copia certificada, la cédula de captación de información básica en la que constara el uso al que se encuentra destinado el inmueble de referencia, expedida por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

En atención a lo anterior, mediante los oficios DGRMSC N°/2000/747 y DGRMSC N°/2000/924 de fechas 10 y 27 de julio del año en curso, el promovente exhibió copia certificada de la Cédula de Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal con clave operativa COP: DFX503827 en la que consta que dicho inmueble está destinado al uso de oficinas de la Secretaría de Gobernación; posteriormente, mediante oficio DGRMSC N°/2000/1110 de fecha 6 de septiembre del 2000, se reiteró la solicitud de declaratoria que nos ocupa por los ejercicios fiscales de 1999 y 2000, respecto de los cajones de estacionamiento 57 a 203; locales "C" y "K"; oficinas de la 401 a la 405; 501 a la 511; 601 a la 614 y 701 a la 709 del inmueble de que se trata.

#### CONSIDERANDO

El artículo 23 del Código Financiero del Distrito Federal, señala que las personas físicas y las morales están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos establecidos en este Código conforme a las disposiciones previstas en el mismo.

De igual forma, el artículo 37, párrafo primero, del invocado Código, establece que la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las entidades paraestatales y, en general, cualquier persona o institución oficial o privada, aún cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligadas a pagar contribuciones o estén exentas de ellas, deberán cubrir las que establezca dicho Código, con las excepciones que en el mismo se señalan.

Asimismo, el artículo 148, párrafos primero y segundo, del citado ordenamiento financiero, preceptúa que están obligadas al pago del impuesto predial las personas físicas y las morales que sean propietarias del suelo o del suelo y las construcciones adheridas a él, independientemente de los derechos que sobre las construcciones tenga un tercero y que los poseedores, también estarán obligados al pago de dicho impuesto por los inmuebles que posean, cuando no se conozca al propietario o el derecho de propiedad sea controvertible; precisando que los propietarios de dichos bienes y, en su caso, los poseedores, deberán determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles, aún en el caso de que se encuentren exentos de pago del impuesto predial.



CUIDAD DE MÉXICO

EXP.- 11-19-011-4/211.1/2858-99.

OK  
56

Al respecto, cabe destacar que a partir del 25 de agosto de 1996, es aplicable al régimen hacendario del Distrito Federal, lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal, estarán exentos de, entre otras, las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria, lo anterior de conformidad con el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), último párrafo, de la propia Constitución.

Acorde con dichos preceptos Constitucionales, el artículo 155, fracción II, del citado Código Financiero, establece que no se pagará impuesto predial por los inmuebles del dominio público de la Federación, incluyendo los de organismos descentralizados en términos del artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

En este orden de ideas, el artículo 2º, fracción V, de la Ley General invocada, dispone que son bienes del dominio público de la Federación, los inmuebles destinados por ésta a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley.

Por su parte, el artículo 34, fracción I, de la citada Ley General, enuncia que están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en el artículo antes citado, los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus dependencias.

Por lo tanto en el caso que nos ocupa, toda vez que con la documentación detallada en el capítulo de Resultando de la presente resolución, se comprobó que el inmueble objeto de la presente es propiedad del Gobierno Federal y está ocupado por oficinas de la Secretaría de Gobernación que a su vez es una dependencia de la administración pública federal, resulta procedente emitir la declaratoria de exención solicitada, por tratarse de un bien del dominio público de la Federación, lo cual no afecta de modo alguno la obligación de determinar y declarar el valor catastral del mismo a cargo de la Federación, en términos del ya citado artículo 148, párrafo segundo, del Código Financiero del Distrito Federal.



**CIUDAD DE MÉXICO**

EXP.- 11-19-011-4/211.1/2958-89.

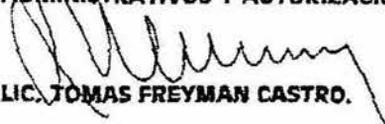
Por lo expuesto y fundado, esta Subprocuraduría

**RESUELVE**

**Unico.-** La Federación está exenta del pago del impuesto predial por los ejercicios fiscales de 1999 y 2000, respecto del inmueble descrito en el capítulo de Resultando de esta resolución.

No obstante lo anterior, la Federación se encuentra obligada a determinar y declarar el valor catastral del inmueble antes citado.

**ATENTAMENTE.**  
**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.**  
**EL SUBPROCURADOR DE RECURSOS**  
**ADMINISTRATIVOS Y AUTORIZACIONES.**

  
**LIC. TOMAS FREYMAN CASTRO.**

c.c.p.- LIC. EUGENIO ROBLES ACUAYO.- Procurador Fiscal.- Presente.- Para su superior conocimiento.

c.c.p.- LIC. RAUL ALVAREZ GARIN.- Subtesorero de Catastro y Padrón Territorial.- Presente.- para su conocimiento y efectos.

c.c.p.- LIC. GONZALO PARROQUIN DE CASTRO.- Administrador Tributario "Mina".- Presente.- Para su conocimiento y efectos.

c.c.p.- El expediente administrativo en que se actúa (autógrafa).

MERG\*mlc.

## 4.9 Concesiones Comerciales

### TITULO DE CONCESION

CONCESION NUM. 507 DORM 0203/QUE OTORGA EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL LICENCIADO JUAN ENRIQUE AZUARA OLASCOAGA, EN SU CARACTER DE DIRECTOR GENERAL DE RECURSOS MATERIALES A FAVOR DE SEGUROS COMERCIAL AMERICA, S.A. DE C.V., REPRESENTADA POR EL LICENCIADO ANGEL HERNANDEZ GOMEZ, EN SU CARACTER DE APODERADO GENERAL, QUIENES EN LO SUCESIVO SE DENOMINARAN LA "SECRETARIA" Y LA "CONCESIONARIA" RESPECTIVAMENTE, PARA USO Y APROVECHAMIENTO DE UNA SUPERFICIE DE 4.00 METROS CUADRADOS, PARA INSTALAR UN MODULO DE SERVICIOS:

### ANTCEDENTES

- I. **Personalidad.** La "Concesionaria" es una persona moral legalmente constituida de conformidad con las leyes mexicanas tal y como se desprende de la escritura pública No. 14,843 de fecha 16 de noviembre de 1993 otorgada ante la fe del Lic. Fernando Méndez Zorrillo, Notario Público No. 12 de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, en el Follo Mercantil 4853, de fecha 4 de agosto de 1994, la cual se encuentra contenida en el folio 71 de la escritura pública No. 21,776 de fecha 21 de junio de 2001 pasada ante la fe del Notario Público No. 12 de la ciudad de Monterrey, Nuevo León, misma a la Protocolización de la Asamblea General Extraordinaria y Ordinaria de Accionistas de Seguros Comercial América, S.A. de C.V., inscrita en la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Distrito Federal bajo el folio mercantil número 4853 de fecha 15 de agosto de 2001, que cuenta con Registro Federal de Contribuyentes No. 5CA351116H06, y señala como domicilio Av. Insurgentes Sur No. 3600, Col. Tlalpan, C.P. 14000, en México, Distrito Federal.
- II. **Representación.** Que su Representante Legal el Lic. Ángel Hernández Gómez, cuenta con poderes amplos y suficientes para tutelar el presente Título de Concesión, personalidad que le confiere el instrumento notarial número 93 566 de fecha 1<sup>o</sup> de agosto de 2002, pasado ante la fe del Lic. Amador Gálvez Pérez Aragón, Titular de la Notaría Pública número 103, en la Ciudad de México, Distrito Federal, y que se encuentra asentado e inscrito en la Dirección General del Registro Público de Comercio, bajo el folio mercantil número 4853, en la Ciudad de México, Distrito Federal con fecha 8 de agosto de 2002, y que bajo protesta de decir verdad manifiesta que dicha personalidad no ha sido revocada ni modificada en forma alguna a la fecha.
- III. **Capacidad y experiencia empresarial y financiera.** La "Concesionaria", cuenta con experiencia empresarial, técnica y financiera para cumplir con las condiciones previstas en el presente Título de Concesión.
- IV. **Solicitud.** Mediante escrito de fecha 5 de junio de 2003, la "Concesionaria" solicitó autorización para el uso y aprovechamiento de un espacio con superficie de 4 (04) metros cuadrados a fin de instalar un módulo de servicio a los asegurados de multiseguros, en el inmueble de propiedad tenencia ubicado en Xela y Av. Universidad-EN, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez en la Ciudad de México, D.F.
- V. **Inmueble e instalaciones denominados.** El inmueble e instalaciones de este instrumento, están ubicados en Xela y Av. Universidad S/N, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez en la Ciudad de México, D.F.
- VI. **Propiedad.** El Gobierno Federal es propietario del citado inmueble sujeto al Régimen de Dominio Público de Bienes Federales, con una superficie de 66,964.82 metros cuadrados, el cual fue

REVISADO

adquirido mediante escritura pública número 1, volumen uno de fecha 28 de junio de 1994 otorgada en esta Ciudad de México, D.F., ante la fe del Lic. Eduardo del Valle, Notario Público número 51, para uso de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- VI.- Autorización. Mediante oficio No. DCAR/05952 REG 20307292 de fecha 26 de septiembre de 2003, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales autorizó a la "Secretaría" tener a cabo el otorgamiento de la concesión de uso y aprovechamiento de una superficie de 4 00 metros cuadrados para la instalación de un módulo de servicios.

En virtud de lo anterior, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 2, fracción v, 15, 30 y 41 de la Ley General de Bienes Nacionales, 332, fracción IX de la Ley Federal de Derechos, 37, fracción XI, XXI y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 50, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), 10, fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 3 y 8, fracción I, segundo párrafo del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y oficio DCAR- 05952 REG 20307292 de fecha 26 de septiembre de 2003, otorga la presente concesión de una superficie de 4 00 metros cuadrados para la instalación de un módulo de servicios, la cual se sujetará a las siguientes:

#### CONDICIONES

PRIMERA.- Objeto de la concesión. El Gobierno Federal a través de la "Secretaría" otorga el presente Título de Concesión a favor de Seguros Comercial América S.A. de C.V., para el uso y aprovechamiento de un espacio con superficie de 4 00 metros cuadrados, a fin de instalar un módulo de servicios, en el inmueble de propiedad federal, ubicado en Xola y Av. Universidad 671, Colonia Nervari, Delegación Santa Juana, Código Postal 06100 en esta Ciudad, espacio que se describe en el anexo uno, el cual forma parte integral del presente instrumento jurídico.

SEGUNDA.- Ambito de la concesión. La "Concesionaria" sólo podrá utilizar la superficie concedida del inmueble de que se trata para los fines que se refieren en el presente Título de Concesión.

TERCERA.- Pago de derechos. La "Concesionaria", pagará de acuerdo al artículo 232, fracción IX de la Ley Federal de Derechos, por el uso y aprovechamiento del espacio del inmueble, el monto de \$167 00 (CIENTO SESENTA Y SIETE PESOS 00/100 M.N.), por cada metro cuadrado, resultando la cantidad mensual de \$4,005.00 (CUATRO MIL CUERO PESOS 00/100 M.N.), sin I.V.A. por concepto de derechos, el cual se efectuará anticipadamente en los términos de la mandante disposición.

CUARTA.- Operación. La "Secretaría" autoriza a la "Concesionaria" a utilizar el espacio del inmueble motivo de la presente concesión hasta por una superficie de 4 00 metros cuadrados.

QUINTA.- Responsabilidad laboral. La "Concesionaria" reconoce y acepta ser el único patrón de cada uno de los trabajadores que intervengan en el desarrollo de su actividad, de forma tal que, cesando de toda responsabilidad directa, indirecta o solidaria a la "Secretaría" respecto de cualquier reclamo que en su caso puedan efectuar sus trabajadores.



- f) Cualquier otra prevista en las leyes, reglamentos o en disposiciones administrativas que a juicio de la "Secretaría" haga imposible o inconveniente su continuación.

**DECIMA TERCERA.- Notificaciones.** Cualesquiera notificaciones o diligencias relacionadas con lo establecido en este Título se entenderán eficaces si se hacen o practican en el domicilio indicado por la "Concesionaria" en el antecedente I, mientras ésta no dé noticia fehaciente de su cambio de domicilio a la "Secretaría".

**DECIMA CUARTA. Legislación aplicable.** La presente concesión se registrará por lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles y demás leyes supletorias aplicables.

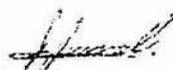
**DECIMA QUINTA.- Tribunales competentes.** Para la decisión de cualesquiera cuestiones que no corresponda resolver administrativamente a la "Secretaría", la "Concesionaria" se somete a los Tribunales Federales competentes en la Ciudad de México, Distrito Federal, por lo que renuncia al fuero de cualquier otro domicilio que tenga en el presente o que pudiera adquirir en lo futuro.

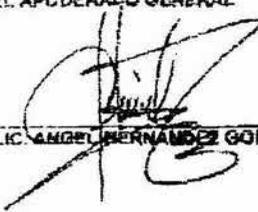
**DECIMA SEXTA.- Aceptación.** El ejercicio de los derechos derivados de esta concesión implica la aceptación incondicional de sus términos por la "Concesionaria".

Entradas ambas partes del contenido y alcance legal de este Título de Concesión, lo firman de conformidad en tres tantos en la Ciudad de México, Distrito Federal el día 29 de septiembre de dos mil tres.

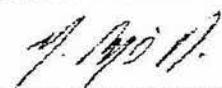
POR LA "SECRETARIA"  
EL DIRECTOR GENERAL DE  
RECURSOS MATERIALES

POR LA "CONCESIONARIA"  
EL APODERADO GENERAL

  
LIC. JUAN ENRIQUE AZUARA OLASCOAGA

  
LIC. ANGEL HERNANDEZ GOMEZ

  
LIC. EMIGDIO JOSÉ TORRES GALINDO  
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE  
ADQUISICIONES Y ADMINISTRACIÓN  
INMOBILIARIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE  
RECURSOS MATERIALES

  
LIC. MARCELO TREJO ROA  
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN  
INMOBILIARIA Y NORMATIVIDAD DE LA  
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS  
MATERIALES

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

REVISADO  
DIRECCIÓN GENERAL DE

## BIBLIOGRAFÍA:

- 1) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa.
- 2) Olivera, Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa.
- 3) Rafael i. Martínez Morales, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Editorial Oxford.
- 4) Ramón Parada, Derecho Administrativo II, Editorial Marcial Pons 2000 Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. de Madrid, Barcelona.
- 5) Secra, Rojas Andrés Beltrí, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa.
- 6) Martínez, Morales Rafael, Derecho Administrativo, Editorial Oxford.
- 7) Acosta, Romero Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa.
- 8) Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto y Lucero, Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa.
- 9) Acosta, Romero Miguel, Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa.
- 10) García, Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa.
- 11) "Revista de Administración Pública", El Sistema Racional de Control y Evaluación, Ejemplares 57/58 Enero-Junio. Editorial ITAM.
- 12) Fernández, Ruiz José, Derecho Administrativo.
- 13) Juárez, Mejía Godofino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 14) Faya, Biseca Jacinto, Administración Pública Federal: La Nueva Estructura.
- 15) Diéz, Manuel María, El Control y Disciplina en la Administración Pública Federal, Editorial Harla.

## CONSTITUCIÓN

- 16) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
D.O.F. 5-II-1917, F.E.D.O.F. 6-II-1917, última reforma D.O.F. 12-XI-2002.

## LEYES

- 17) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
D.O.F. 29-XII-1976, F.E.D.O.F. 2-II-1977, última reforma DOF 21-V-2003.
- 18) Ley General de Bienes Nacionales.  
D.O.F. 8-I-1982, F.E.D.O.F. 12-II-1982 y 24-III-1982, última reforma 20-V-2004.

- 19) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.  
D.O.F. 31-XII-1982, F.E.D.O.F. 10-III-1983, última reforma D.O.F. 13-III-2002
- 20) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.  
D.O.F. 31-XII-1982, última reforma D.O.F. 13-VI-2003
- 21) Ley Federal de Procedimiento Administrativo.  
D.O.F. 4-VIII-1994, última reforma 30-V-2000
- 22) Ley de Expropiación.  
D.O.F. 25-XI-1936, última reforma 4-XII-1997
- 23) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.  
D.O.F. 7-II-1996, última reforma 29-I-2004
- 24) Ley del Notariado del Distrito Federal  
D.O.F. 28-3-2000, última reforma 29-I-2004

#### **CODIGOS**

- 25) Código Civil Federal.  
D.O.F. 26-V-1928, F.E.D.O.F. 13-VI-1928, última reforma D.O.F. 13-VII-2003.
- 26) Código Financiero para el Distrito Federal.  
G.O. 31-XII-1994, última reforma 29-I-1994

#### **REGLAMENTOS**

- 27) Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.  
D.O.F. 5-VIII-1988.
- 28) Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.  
D.O.F. 4-X-1999.
- 29) Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.  
D.O.F. 06-XII-1999
- 30) Reglamento Interior de la SECODAM  
D.O.F. 12-IV-1995

#### **ACUERDOS**

- 31) Acuerdo por el que se establecen las bases y lineamientos conforme a los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formularán y presentarán sus programas anuales de requerimientos inmobiliarios, así como los relativos a obras en inmuebles destinados o utilizados para oficinas públicas.  
D.O.F. 30-VIII-1982.

## **DECRETOS**

- 32)** Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, Orden y Respeto, D.O.F. 30-V-2001.

## **MEDIOS MAGNÉTICOS INFORMATIVOS**

- 33)**PC CD-ROM. Diccionario Jurídico Actualizado 2003-2005. Editorial Desarrollo Jurídico.
- 34)**CD. Comulación Jurídica en materia Inmobiliaria y Valuatoria. Ediciones CABIN-SECODAM.

## A) Conclusiones

Del trabajo de tesis expuesto podemos concluir que la Administración Pública Federal se encuentra altamente desprotegida en su Patrimonio Inmobiliario, y que tanto la CABIN como la SEFUPU no han podido solidificar a la fecha un correcto manejo, situación que a la luz de las diversas opiniones, ha pasado desapercibida de la lupa del legislador y por ello se encuentra vagamente contemplada en los ordenamientos; aunque como también pudimos observar, que no sólo es la falta de contemplación en las leyes sino que además se carece de conciencia y conocimiento al respecto, lo cual se demuestra en la deficiencia de supervisión por parte de aquellos servidores públicos encargados de la vigilancia, control y administración de dichos bienes (OIC's).

Considero que es importante impartir cursos de administración inmobiliaria en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el propósito de difundir esta inquietud que constituye de facto una deficiencia estructural y funcional silenciosa para nuestra Federación, es decir, se traduce en un mal silencioso que podría convertirse en un cáncer fulminante en cualquier momento.

También es importante que los servidores públicos de alto nivel destinen recursos financieros y materiales que propicien el eficiente manejo inmobiliario federal, recurriendo a la SEFUPU para que sea ella quien se responsabilice del correcto saber y entender de los servidores públicos encargados de la Administración Inmobiliaria Federal.

Además, considero que resulta menester obligar a aquellos servidores públicos que en ejercicio de sus funciones representen al Gobierno Federal en la celebración de contratos públicos o privados que tengan por objeto adquirir bienes inmuebles, con el único fin de coaccionarlos para que lleven sus actos representativos hasta sus últimas consecuencias amén de formar la cultura de la prevención y evitar a futuro los riesgos que pongan en peligro la "Certeza Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Federal"

## B) Propuestas

### 1) **Modificación a la Ley de Bienes Nacionales.**

Propongo insertar una última fracción al artículo 32, que obligue a los responsables inmobiliarios a mantener actualizado un expediente denominado "jurídico-administrativo", el cual deberá ser entregado a su sucesor de cargo con 9 documentos oficiales integrados, al momento de retirarse de su empleo, cargo o comisión.

Estos 9 documentos oficiales a los que me refiero, son aquellos que enumere en el Capítulo IV, mismo que corresponde al cuerpo del presente trabajo.

### 2) **Modificación al Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.**

Propongo insertar un artículo más a la Sección Segunda, amén de exigir a los responsables inmobiliarios que **actualicen** los planos arquitectónicos y topográficos de los inmuebles federales, al final de cada cambio de administración sexenal.

### 3) **Fiscalización de la Administración Inmobiliaria Federal por parte del Órgano Interno de Control.**

Apercibir a los servidores públicos que representen a la Federación en la suscripción de contratos públicos o privados para la adquisición de bienes inmuebles que se integren al Patrimonio Inmobiliario Federal, amén de que dichas acciones sean supervisadas por los respectivos Órganos Internos de Control con el propósito de que se concluyan todos los requisitos formales y materiales de la operación.

### 4) **Modificación a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Propongo anexar al artículo 8 una obligación más a los servidores públicos que diga: "Entregar el expediente jurídico-administrativo de cada inmueble de propiedad federal al término de su encargo". Relacionándolo con el artículo 12.

### 5) **Modificación a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Propongo modificar el artículo 13 en su primer párrafo que a la letra diga: "Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación"; debiendo decir "Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, o se omita entregar actualizado el expediente jurídico-administrativo de cada inmueble de propiedad federal, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación".