



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN

PROBLEMÁTICA LEGAL PARA LA  
REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO  
INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL  
EN AZCAPOTZALCO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GUILLERMO RAMÍREZ MOLINA

ASESOR:  
LIC. ISIDRO MALDONADO RODEA



ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO 2005



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**TESISTA: GUILLERMO RAMÍREZ MOLINA**

**NO. DE CUENTA: 07623468-2**

**TITULO: PROBLEMÁTICA LEGAL PARA LA  
REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO  
INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL  
EN AZCAPOTZALCO**

**ASESOR**



**LIC. ISIDRO MALDONADO RODEA**

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO

2005

m. 341318

**A mis padres:**

Jorge y María ejemplo de bondad, honestidad y rectitud gracias por el amor, respeto y comprensión con que me educaron; motivo por el cual dedico este trabajo de tesis, como una muestra de cariño y eterno agradecimiento.

**A mis hermanos:**

Jorge, Manuel, Margarita, Lourdes, Guadalupe, Raúl, Laura, Norma, Fernando, Enrique y Susana, a quienes les agradezco infinitamente la unión familiar en la que hemos vivido y por quienes siento un gran amor, así como profundo respeto.

**A mi esposa:**

**Cris e hijas Gilda y Sharon**  
Por llenar mi vida de amor,  
satisfacciones, respeto y alegrías.

Quiero dar las gracias de manera especial a mi asesor de tesis, y compañero de generación al **Licenciado Isidro Maldonado Rodea**, por sus atinadas observaciones y sabios consejos en la dirección del presente trabajo de investigación.

**A mi Facultad de Estudios  
Superiores Acatlán:**  
Por acogerme en sus aulas y  
permitirme realizar mi sueño.

## OBJETIVO

El objetivo principal de nuestro trabajo de investigación, consiste en demostrar que el actual marco jurídico que regula la protección del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, en su contexto general y de manera particular en la Delegación Azcapotzalco, es en la actualidad inoperante e ineficiente. Situación que provoca un sinnúmero de problemas jurídico-administrativos así como sociales, toda vez que se pone en riesgo el auténtico derecho patrimonial del Estado y se permite que sin justa causa, algunos particulares transgredan sistemáticamente el orden jurídico en la materia, adjudicándose o pretendiéndose adjudicar bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio inmobiliario del Distrito Federal.

## INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas una área poco explorada por los estudiosos del Derecho en materia Administrativa la constituye aquélla que tiene que ver con el Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, sus formas de dominio y principalmente el estudio de los mecanismos legales mediante los cuales el Distrito Federal legaliza los modos de transmisión o reivindicación de tales bienes en relación con los particulares e incluso con otras dependencias públicas federales o locales.

Bajo tales características, resulta que en la actualidad un problema bastante recurrente al igual que significativo, lo constituye el hecho de que las autoridades gubernativas del Distrito Federal enfrentan serios problemas para legalizar la situación jurídica de su Patrimonio Inmobiliario en virtud que no existen parámetros normativos actualizados que mediante una eficiente aplicación, permitan que estos trámites se realicen con toda legalidad y eficacia jurídica, generándose una problemática jurídica y social que trasciende y rebasa incluso, las propias facultades gubernativas de la autoridad política.

Dentro de este contexto y acorde con el objetivo planteado, el presente trabajo de investigación pretende demostrar que mediante el ejercicio pleno del derecho vigente en la materia o bien por conducto de una adecuada reforma legislativa, la problemática que hoy en día se vive con motivo de la protección legal del Patrimonio Inmobiliario

del Distrito Federal y el respeto irrestricto a los derechos de los particulares, puede perfectamente adecuarse a los reclamos de la sociedad y por consecuencia del orden jurídico. Para lo cual, en su contexto general se hará un estudio de esta problemática, concretamente en la Delegación de Azcapotzalco toda vez que tenemos la certeza de que de los resultados que arroje la presente investigación, sus parámetros podrían perfectamente implementarse en el resto de las Delegaciones que hoy integran el Distrito Federal.



# PROBLEMÁTICA LEGAL PARA LA REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO 1

### MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y LOS BIENES NACIONALES

1.1	CONCEPTO DE PATRIMONIO.....	4
1.2	EL PATRIMONIO DE LA NACIÓN.....	5
1.2.1	Características del Patrimonio Nacional.....	8
1.2.2	Elementos que lo integran.....	14
1.3	BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LAS LEYES QUE HAN REGULADO EL PATRIMONIO NACIONAL.....	15
1.3.1	En la Ley de Desamortización de Bienes de 1856.....	17
1.3.2	En la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero de 1859.....	20
1.3.3	La Ley de Terrenos Baldíos de 1883.....	22
1.4	DISPOSICIONES JURÍDICAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 DERIVADAS DE SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	24

## CAPÍTULO 2

### ASPECTOS JURÍDICO DOCTRINARIOS DEL PATRIMONIO NACIONAL

2.1	CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS BIENES QUE INTEGRAN EL DOMINIO PÚBLICO.....	27
-----	--	----

2.2	DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN.....	28
2.2.1	De los Bienes de Dominio Privado de la Nación.....	35
2.2.2	De los Bienes de Uso Común de Dominio Público.....	38
2.3	EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.....	42
2.3.1	Bienes de Dominio Público y Privado.....	45
2.4	NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL.....	49
2.5	CONSIDERACIONES FINALES.....	49

### **CAPÍTULO 3**

#### **MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL**

3.1	EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN VIGOR.....	51
3.1.1	Primera reforma del Estado en el año de 1994.....	61
3.1.2	Segunda reforma y autonomía del Gobierno del Distrito Federal en el año de 1996.....	65
3.2	LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.....	66
3.3	EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....	71
3.4	EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.....	74
3.5	EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO Y ADJETIVO EN MATERIA CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.....	75
3.6	LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO.....	78

## **CAPÍTULO 4**

### **ESTUDIO ESPECÍFICO DEL DEFICIENTE MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO**

4.1	BREVES CONSIDERACIONES DE LA DESCONCENTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.....	82
4.1.1	La Política Inmobiliaria en el marco de la actualización de la Administración Pública del Distrito Federal.....	92
4.2	FACULTADES INMOBILIARIAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL....	97
4.3	ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS REMANENTES INMOBILIARIOS GENERADOS CON MOTIVO DE LA APERTURA DE LA RED VIAL PRIMARIA.....	102
4.4	LAS CONSTRUCCIONES QUE REALIZA EL ORGANISMO DELEGACIONAL SIN EL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES.....	113
4.5	PROBLEMÁTICA LEGAL PARA LA REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO.....	120
4.5.1	Avances.....	122
4.5.2	Perspectivas.....	124
4.6	PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES FINALES PARA ACTUALIZAR EL MARCO JURÍDICO QUE TUTELA EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO.....	125
•	CONCLUSIONES.....	128
•	BIBLIOGRAFÍA.....	132

## CAPÍTULO 1

### MARCO HISTÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y LOS BIENES NACIONALES

Antes de iniciar de manera formal el estudio del presente trabajo de investigación, es adecuado realizar una breve nota introductoria que permita delimitar la conceptualización formal y legal del Estado, toda vez que el mismo, dependiendo de su ámbito específico de estudio, puede ser reconocido por los tratadistas bajo diferentes enfoques o perspectivas a la materia legal, escapando con ello, en su caso, la posibilidad de abordarlo de manera correcta en cuanto a los derechos y obligaciones que se derivan con su ejercicio, Dado que en materia de patrimonio y bienes nacionales, es el ente jurídico de imputación normativa por excelencia.

En este sentido, se puede establecer que en su connotación legal el Estado es entendido como el ente jurídico por virtud del cual se constituyen el conjunto de órganos públicos que como un todo son necesarios para regir la vida jurídica y social de la población. Así, el Estado, en palabras del maestro Eduardo García Maynez es concebido como: *"la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio."*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 34ª edición, Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 98.

De la anterior cita, se puede inferir que el Estado Mexicano tiene la necesidad de crear y utilizar, en su calidad de ente soberano, los mecanismos jurídicos necesarios a efecto de ejercer dicho *poder*, el cual, además debe de encontrarse necesaria y debidamente legitimado en su máximo ordenamiento jurídico. Por tanto, dichos supuestos se contienen de manera expresa en los artículos 39, 40 y 49 de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos en vigor, de los que se obtiene la certidumbre de que es mediante el ejercicio pleno de la soberanía, que el pueblo mexicano legitima la utilización del poder para ser utilizado en su propio beneficio, tal y como se desprende de las palabras del maestro Eduardo Andrade que al respecto apunta:

*“El Poder Público. En el precepto comentado se infiere que el pueblo en su conjunto, ante la imposibilidad de autogobernarse de manera colectiva, tiene que transferir su poder a órganos que ejercen el poder público, pero siempre en nombre del pueblo.*

*La expresión “poder público” se refiere a las autoridades, es decir, a los órganos estatales capaces de dictar normas de observancia general y de hacerlas cumplir tanto desde el punto de vista administrativo, como en cuanto a la resolución de conflictos. Por ello decimos que este precepto es piedra angular de toda la Constitución, dado que la parte orgánica de la misma tiene por objeto*

*organizar el poder público, determinar cuáles son los órganos instaurados para ejercer este poder y las facultades y funciones que corresponden a cada uno de ellos, siempre en el entendido de que su origen es la voluntad popular y su propósito el beneficio de la sociedad civil.”<sup>2</sup>*

Ahora bien, cabe hacer mención que la doctrina jurídica utiliza indistintamente la mayoría de las veces el término **poder público** como sinónimo de **poder político**. Luego entonces, es de inferirse que el poder como tal, es el que detenta y ejerce el pueblo en su conjunto, transmitiéndolo en vía de representación y ejercicio a los órganos públicos creados y constituidos al efecto para desarrollar la función pública.

En tal virtud, siendo estos los aspectos básicos sobre los que gira la naturaleza jurídica de los Órganos de la Administración Pública y con la intención de encuadrar su perspectiva, se puede concluir esta breve nota introductoria asegurando que dichos órganos se representan por el conjunto de Instituciones, organismos o dependencias que se crean debidamente amparadas en disposiciones normativas, para cumplir con la función inminentemente pública del Estado mexicano en atención de su por propia naturaleza jurídica, como lo es sin duda el bien común.

---

<sup>2</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Constitución Política Mexicana*. Tomo I, 13ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, 1998, págs. 470 y 471.

## 1.1 CONCEPTO DE PATRIMONIO.

En atención de las premisas que se han establecido con anterioridad, en el presente apartado es necesario abordar algunos criterios doctrinarios que le son reconocidos al patrimonio, dado que esta figura jurídica, tanto para el estado mexicano así como para los miembros de la sociedad que lo componen, representa la base principal de acumulación de riqueza y por consecuencia de bienestar familiar y social.

Dentro de este contexto, se debe establecer que el patrimonio en su sentido amplio es conceptuado por la doctrina jurídica como *“la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona, así como el conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a un sólo titular”*.<sup>3</sup>

En igual sentido, el maestro Eduardo Pallares señala:

*“Considerando el patrimonio integralmente, puede definirse como el conjunto de relaciones jurídicas pertenecientes a una persona, lo que comprende el activo y el pasivo de la persona. Por último, el patrimonio es una universitas juris que continuamente se transforma. Comprende, por tanto, los bienes presentes y futuros con los cuales responde el deudor de sus obligaciones.”*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> DE PINA, Rafael y De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 400.

<sup>4</sup> PALLARES, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 599.

De las anteriores citas se desprende que el patrimonio contiene dos elementos fundamentales a saber, uno activo y otro pasivo, en donde el primero se constituye por el conjunto de bienes y derechos mientras que el segundo se compone por las cargas y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria, en este sentido, los bienes y derechos que constituyen el activo patrimonial son los derechos reales, personales o mixtos, en tanto que el pasivo se representa por los deberes personales u obligaciones reales. Así, el haber patrimonial se configura de la diferencia resultante entre el activo y el pasivo cuando el primero es superior al segundo, mientras que el denominado déficit patrimonial surge cuando el pasivo supera al activo, por lo que cuando se esta en el primer supuesto se puede hablar de solvencia y cuando se verifica el segundo supuesto se habla de insolvencia.

En mérito de lo anterior se puede concluir el estudio del presente tema, estableciendo en sentido amplio que el patrimonio se representa mediante el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una persona física o moral, que se pueden apreciar o valorar en dinero.

## **1.2 EL PATRIMONIO DE LA NACIÓN.**

Como breve dato histórico del tema en comento, se puede establecer que el patrimonio de la nación se ha encontrado en un constante proceso evolutivo, de tal suerte que sus antecedentes más



significativos se encuentran en la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles o Religiosas del 25 de junio de 1856 así como con la Ley Nacional de los Bienes del Clero del 12 de julio de 1859. Empero, como resulta lógico suponer, el Congreso Constituyente de 1916-17 a efecto de regular debidamente todo lo concerniente con el referido patrimonio de la nación, introduce en la Carta Fundamental importantes modificaciones, estableciéndose legislación considerable en materia de hidrocarburos, bosques, colonización, minas, aguas, administración, bienes de asociaciones y corporaciones religiosas entre otras, de tal suerte que para el año de 1941 mediante la adecuación de las disposiciones de mayor trascendencia contenidas en el artículo 27 constitucional se crea la Ley General de bienes Nacionales cuyo fin directo es el de regular todo lo relacionado tales bienes.

En este sentido, en la ley de referencia se contienen disposiciones comunes a todo el patrimonio federal, regulando con amplitud la basta gama de modalidades con las que se constituyeron los inmuebles que se destinaron para los servicios públicos así como los que formarían parte del patrimonio privado.

Precisado lo anterior, es menester recordar que en la época contemporánea, con base en los lineamientos de la doctrina jurídica que señala que el patrimonio, en su sentido amplio, se puede conceptualizar como la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una

persona así como el conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a un solo titular, resulta que aplicando tales alcances al ámbito de la nación mexicana, el patrimonio del Estado se puede perfectamente representar por el conjunto de derechos, bienes, riquezas y obligaciones de las cuales el propio ente jurídico denominado Estado es titular, bajo cuya formula, tal patrimonio sirve para el cumplimiento exacto de sus funciones publicas.

Dentro de este contexto, cabe advertir que el patrimonio del Estado, atento a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional al igual que el artículo primero de la Ley General de Bienes Nacionales, se encuentra compuesto de los siguientes bienes: a).-Bienes de Dominio Publico; y, b).- Bienes de Dominio Privado de la Federación, mismos a los que haremos referencia más detallada en los siguientes apartados de nuestro estudio.

En igual sentido, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas establece que son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles los monumentos arquitectónicos, históricos y artísticos, sea que fueren muebles o inmuebles.

Bajo tales consideraciones y para finalizar el estudio del presente tema, se puede asegurar que el patrimonio nacional, es aquél que se encuentra representado por la totalidad de bienes derechos y obligaciones de las que el Estado mexicano es el legitimo titular, que

son utilizados para el cumplimiento de sus funciones y que mediante algunas disposiciones y figuras jurídicas, el propio Estado protege y regula su transmisión a los particulares en atención de las diversas modalidades que dicte el interés público.

### 1.2.1 Características del Patrimonio Nacional.

Como ha quedado establecido, la propiedad originaria de los bienes propiedad o patrimonio de la nación se encuentra regulada dentro del artículo 27 de nuestra Carta Fundamental al señalar que 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.

En tal virtud, dado el carácter con el que el legislador dotó al referido artículo 27 constitucional, la doctrina jurídica lo ha estudiado dándole diferentes interpretaciones y connotaciones a sus efectos y alcances jurídicos, de las cuales se han derivado toda una serie de teorías acerca de la propiedad originaria del Estado, mismas que al decir del maestro Jorge Madrazo son:

*Teoría Patrimonialista del Estado.*- La presente teoría considera que la Nación al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona sobre las tierras,

aguas y accesiones de la Colonia, derechos que, se dice, le fueron conferidos por la bula inter coetera, que el Papa Alejandro VI dictó en el año de 1493 estableciendo las líneas de demarcación entre España y Portugal en el Nuevo Mundo.

*Teoría de la Integración del elemento físico al Estado.-* Considera que la propiedad originaria de la que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta.

*Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria.-* Expresa que en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución, se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas que comprenden los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.

*Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado.-* Teoría expuesta por Lucio Mendieta y Núñez, que considera que lo normado o regulado en el primer párrafo del referido artículo 27 constitucional, se encuentra fundado en apoyo a la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado, así, de tal combinación resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, dado que al

explotarla el individuo no solo satisface sus necesidades propias sino que también satisface las necesidades de la sociedad.

*Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular.*- Como uno de sus principales expositores, el maestro Felipe Tena Ramírez establece que en la disposición constitucional en vigor, a diferencia de las del siglo pasado, no recoge el concepto clásico de dominio eminente del Estado, sino que consagra a favor de éste un dominio más concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominables los bienes de los particulares no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario que es la Nación.<sup>5</sup>

Bajo tales premisas, a título particular se considera que la teoría ofrecida por Mendieta y Núñez es la más aceptada, en virtud de las características de nuestro Estado de derecho vigente desde el inicio de la Constitución Política de 1917, toda vez que si tomamos en cuenta los fines del Estado, tales como el bien común y la justa repartición de la riqueza, entre los más importantes, no resulta difícil suponer que la función social, traducida en propiedad privada que el Estado pueda dar a la propiedad de la nación sea la que con mayor realismo represente el concepto de soberanía, el cual como ha quedado apuntado, le fue otorgado al Estado por el conjunto de la

---

<sup>5</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 2607.

población en la inteligencia de tener una vida digna y un claro bienestar social.

Por lo que respecta a la propiedad privada como una forma derivada de la propiedad originaria del Estado, tiene las especiales características que, como lo podemos inferir de los argumentos del maestro Jorge Madrazo, la Constitución ya no la adopta en un sentido clásico individualista, ya no con una extensión absoluta, al contrario, la reconoce como una propiedad limitada, precaria y derivada. Pero reconocida así, de tal suerte que es protegida por la Constitución a través de una serie de garantías reguladas fundamentalmente en los artículos 14, 16, 22 y 28, contra los posibles actos arbitrarios de la autoridad.<sup>6</sup>

Luego entonces, la propiedad derivada del Estado (propiedad privada), puede regresar al dominio del poder de la Federación mediante la figura jurídica de la expropiación, supuesto bajo el cual, dicha expropiación debe de encontrarse perfectamente sustentada o dicho de otra forma, debe ser necesaria en virtud de una causa de utilidad pública que la justifique, al igual que debe reunir la debida fundamentación y motivación exigidas por la ley, con la intención que el acto de autoridad o dominio ejercitado por el Estado y que habrá de perturbar la propiedad y posesión del particular sea completamente válido.

---

<sup>6</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 2609.

Ahora bien, cabe hacer mención que en atención de los lineamientos del maestro Jorge Madrazo, el artículo 27 de la Constitución en su primer párrafo se encuentra correlacionado con dos dispositivos del Código Civil para el Distrito Federal en vigor, cuyo texto del artículo 16 preceptúa que los habitantes del Distrito Federal, tienen la obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudique a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en el propio cuerpo normativo y leyes relativas. Asimismo, el artículo 830 del propio Código sustantivo que establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.<sup>7</sup>

En tal virtud, la propiedad privada se encuentra sujeta principalmente a dos tipos de limitaciones, la expropiación por causa de utilidad pública así como las modalidades que dicte el interés público. Por tanto, la expropiación representa el acto soberano de la Administración Pública derivado de una ley por virtud del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho por imperativos de interés, necesidad o utilidad social. En tanto que las modalidades que el Estado puede imponer a la propiedad privada, se encuentran previstas en el ya referido artículo 27 constitucional bajo los siguientes términos: la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público[...]

---

<sup>7</sup> Cfr. Idem.

Así, tales modalidades constituyen el derecho que tiene el Estado para cambiar el modo de ser o de externación de los tres atributos de la propiedad como lo son el *utendi*, que es la facultad o derecho de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el *fruendi*, representado por el derecho a percibir el producto de la misma cosa y; el *abutendi*, que es el derecho para disponer de ella, en correspondencia con los dictados por el interés público.

Visto lo cual, se puede afirmar que tales modalidades se traducen en restricciones y limitaciones que se imponen al propietario en forma temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de una cosa de su propiedad.

Bajo tales argumentos, se puede concluir que las diferencias entre la expropiación y las modalidades, son que aquella supone la extinción de la nuda propiedad cuando es total, o la extinción de cualquier de los otros dos atributos de la propiedad en caso de ser parcial, y realizándose necesariamente mediante indemnización.

En cambio, las modalidades se verifican cuando todos o uno de los atributos de la propiedad se limitan o restringen, pero no se eliminan y por consecuencia no se constituye la figura de la indemnización.



Finalmente, se debe mencionar que además de las anteriores, las características naturales del patrimonio nacional se constituyen por las especiales cualidades de ser inalienable, entendido como la imposibilidad para ser enajenado; Imprescriptible, es decir, que no se adquiere el dominio de los bienes por el transcurso del tiempo, y; inembargable, lo que equivale a decir, la calidad de los bienes que por disposición legal, como es el caso del patrimonio nacional, que no puede ser embargados. Por tanto, el patrimonio nacional, tratándose de bienes de dominio público, no puede ser transmitido en todo o en parte a los particulares mientras contengan dichas características, en virtud que su titular siempre será el Estado, de tal suerte que los entes públicos y los particulares únicamente podrán utilizar, aprovechar y explotar tales bienes conforme a las modalidades que determinen las leyes.

### 1.2.2. Elementos que lo integran.

En virtud de que los elementos que integran el patrimonio del Estado han sido tratados en forma correlacionada y directa en los apartados anteriores de nuestro estudio, y con la salvedad que serán motivo de estudio detallado en el siguiente capítulo, sólo con fines metodológicos los habremos de resumir estableciendo que aquellos se constituyen por los siguientes:

- a) El territorio y todas sus partes integrantes.
- b) El conjunto de bienes cuya titularidad es a cargo de la Federación, sea directa o indirecta.
- c) Bienes de dominio privado del Estado.
- d) Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público, y de Derecho Privado; y
- e) El conjunto de derechos de los que la propia Federación es titular.

### **1.3 BREVES REFERENCIAS HISTÓRICAS DE LAS LEYES QUE HAN REGULADO EL PATRIMONIO NACIONAL.**

Como ha quedado de manifiesto, diversos han sido los pasajes de evolución del Estado de derecho mexicano y con ello de las formas y mecanismos legales mediante las cuales ha sido regulado el patrimonio de la nación, habiendo pasado por situaciones muy álgidas a veces, y en otras por verdaderos actos de poder por parte de la federación.

En este sentido, antes de abordar de manera directa lo que se considera como los actos de poder más significativos que la historia registra a favor de proteger la propiedad y patrimonio nacional, es menester realizar una breve ubicación del término desamortizar, para que con su debido entendimiento, se puede abordar el estudio histórico que sirvió como base en la defensa y regulación del patrimonio nacional a favor del grueso de la población.

Así entonces, de los textos de la maestra María del Refugio González se puede inferir que por desamortización se debe entender el hecho de poner en circulación los bienes inmuebles que por alguna razón no pueden ser vendidos, es decir, el conjunto de bienes inmuebles que por sus especiales cualidades y características se hayan fuera del mercado o comercio.

Ahora bien, la propiedad inmueble puede hallarse amortizada en beneficio de personas físicas o personas morales, pudiéndose citar a manera de ejemplo para el primer caso, los mayorazgos, cuyo proceso para ponerlos nuevamente en circulación no es el de desamortización, sino que para tales efectos se utiliza el término desvinculación.

Por lo que respecta, a los bienes de las personas morales, como es el caso de los que se hayan en poder de corporaciones civiles, religiosas o de diverso tipo similar, se puede realizar la desamortización por medio de convenios entre el Estado y el titular de dichas personas morales, o bien, mediante la acción coercitiva de aquél mediante la expedición de dispositivos legales que obliguen a poner en circulación los bienes objeto de amortización.

Luego entonces, se puede establecer que mediante la figura jurídica de la desamortización, el Estado soberano puede adjudicarse

los bienes sujetos a dicho régimen, o bien, establecer que se vendan libremente a particulares.<sup>8</sup>

### **1.3.1 En la Ley de Desamortización de Bienes de 1856.**

Como se acaba de exponer, la desamortización de bienes inmuebles es aquella figura jurídica que se refiere a la facultad que tiene el Estado mexicano de poner en circulación los bienes inmuebles que por alguna razón, hasta antes de dicho acto jurídico, no podían ser vendidos o puestos en circulación, sea adjudicándoselos él mismo o bien transmitiéndolos a los particulares.

Dentro de este contexto, se puede señalar que una ley de notoria importancia que históricamente pretendió regular la desamortización de bienes considerados "en manos muertas" es la Ley de Desamortización de Bienes del año de 1856, conocida como Ley Lerdo, misma que fue resultado de diversos tanteos en la materia, que no siempre se pudieron concretar en medidas legislativas.

Así, la ley de referencia en su parte conducente prescribía:

**Artículo 1.** Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen

---

<sup>8</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, op. cit. pág. 1073.

arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

**Artículo 2.** La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación capitalizando al seis por ciento el canon que pagan, para determinar el valor de aquéllas.

**Artículo 3.** Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías; congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida.

**Artículo 4.** Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos a aquél de los actuales inquilinos que pague mayor renta, y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto a las rústicas que se hallan en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.

**Artículo 5.** Tanto las urbanas, como las rústicas que no estén arrendadas, a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante la primera autoridad política del Partido.[...]

**Artículo 8.** Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aún cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales o municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. [...]

**Artículo 25.** Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir, en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción que expresa el artículo 8º respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la Institución.

**Artículo 26.-** En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones, u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares, o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz.<sup>9</sup>

Como se aprecia de los artículos en cita, con la Ley Lerdo se modificó en forma fundamental la correlación de fuerzas entre la

---

<sup>9</sup> Cfr. MATUTE, Álvaro. *Antología México en el Siglo XIX*. Fuentes e Interpretaciones Históricas, Lecturas Universitarias No. 12. Editorial UNAM, México, 1981, págs. 151 y 152.

Iglesia y el Estado, sin embargo, la misma también despojaba de sus propiedades a las comunidades indígenas, situación que con el paso del tiempo desembocó en graves problemas sociales.

### **1.3.2. En la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero de 1859.**

Al igual que en la anterior, una ley más que pretendió regular de alguna manera todo lo relacionado con el patrimonio nacional, lo fue sin duda la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos y Libertad de cultos del año de 1859, dentro de la cual, por lo que respecta a los Bienes disponía:

**Artículo 1.** Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y el regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

**Artículo 3.** Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra.

**Artículo 4.** Los ministros del culto, por la administración de los Sacramentos y demás funciones de su ministerio, podrán recibir las ofrendas que se les ministren, y acordar libremente con las personas

que los ocupen, la indemnización que deban darles por el servicio que les pidan. Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces.

**Artículo 5.** Se suprimen en toda la República las órdenes de los religiosos regulares que existen, cualquiera que sea la denominación o advocación con que se hayan erigido, así como también todas las archicofradías, cofradías, congregaciones, a las catedrales, parroquias o cualesquiera otras iglesias.

**Artículo 6.** Queda prohibida la fundación o erección de nuevos conventos de regulares; de archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades religiosas, sea cual fuere la forma o denominación que quiera dárseles. Igualmente queda prohibido el uso de los hábitos o trajes de las órdenes suprimidas.<sup>10</sup>

Como se puede inferir de los artículos anteriormente transcritos, con esta Ley se separan los asuntos de la Iglesia así como los del Estado, transfiriéndose los bienes del clero al dominio de la Nación, lo que nos obliga a sostener que ya desde aquellos entonces, se consideraba de notoria importancia, proteger debidamente el patrimonio nacional, buscándose en el fondo, la transferencia en su integridad del patrimonio de las Organizaciones civiles y eclesiásticas al dominio público del Estado.

---

<sup>10</sup> Cfr. *Ibidem*, pág. 154.



### **1.3.3. La Ley de Terrenos Baldíos de 1883.**

La presente ley, tiene su fundamento en la intención de ocupar los terrenos que no siendo propiedad privada, permitieran al Estado el cumplimiento de sus políticas públicas relacionadas con los procesos productivos, con las colonizaciones, así como las relacionadas con la política agraria, ésta última, que tuvo notable preponderancia a partir de la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En este sentido, la Ley de mérito, en su parte conducente consignaba:

**Artículo 1.** Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional que hubiere en la República, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarias, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse.

**Artículo 2.** Las fracciones no excederán en ningún caso a dos mil quinientas hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podrá adjudicarse a un sólo individuo mayor de edad, y con capacidad legal para contratar.

**Artículo 3.** Los terrenos deslindados, medidos, fraccionados y valuados, serán cedidos a los inmigrantes extranjeros y a los habitantes de la República que desearan establecerse en ellos como colonos[...]

**Artículo 5.** Para ser considerado como colono, y tener derecho a las franquicias que otorga la presente Ley, se necesita que, siendo el inmigrante extranjero, venga a la República con certificado del agente consular o de inmigración[...]

Dentro de este contexto, se puede asegurar que una vez que entró en vigor la ley de mérito, los resultados que se esperaban no fueron los idóneos, particularmente en relación con las tierras destinadas a los asentamientos humanos o de colonización, sin embargo, se debe destacar que con dicha ley se obtuvieron resultados más reales en cuanto a la extensión de una gran parte de la propiedad nacional, además de la de reducir a propiedad particular otra parte considerable de aquélla, adjudicándose a las empresas en compensación de gastos o vendiéndose a los particulares o empresas privadas dedicadas a la colonización.

Particularmente se considera, que en su momento la ley de Terrenos Baldíos fue inoperante, en virtud de cuestiones que aún a la fecha se resienten, tal es el caso de la poca seguridad jurídica que enfrentan las personas beneficiadas por virtud de las diversas políticas

aplicadas a los terrenos baldíos. Situación ésta, que en la actualidad obedece al escaso control e inexistencia fundamental de un censo real acerca de los bienes que integran la propiedad inmueble, tanto de la Nación así como del propio Distrito Federal.

#### **1.4. DISPOSICIONES JURÍDICAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 DERIVADAS DE SU EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Como ha quedado establecido en los temas precedentes, el artículo 27 de nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico *regula y establece todo lo relacionado con el patrimonio nacional*. En este sentido, es menester realizar un breve análisis de la exposición de motivos con las que se dio origen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso constituyente de 1916-17, en las cuestiones más importantes que se vinculan directamente con el tema de estudio.

Así entonces, de manera enunciativa la Constitución Política en sus numerales 25, 27 y 107, contienen disposiciones relacionadas con la materia que se trata, de tal suerte que se puede inferir que: *Partiendo de los principios reivindicadores de la Revolución de 1910, los campesinos encontraron respuesta a sus demandas, que con el artículo 123 constituyen la base del Constitucionalismo Social Mexicano, pionero en el Mundo en este aspecto.*

Estos lineamientos cobran especial relieve, toda vez que a pesar de la Ley de Desamortización y de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859, el problema en la materia subsistió, puesto que se formaron nuevos latifundios que colocaron a los campesinos en un estado cercano al de la esclavitud.

Por tal motivo, la Constitución de 1917, como una segunda etapa, proscribió el latifundio y ordenó el reparto agrario y la restitución de tierras y aguas a las comunidades despojadas de ellas. Desafortunadamente, al decir del maestro, Diego Valadés.

*“Estas medidas, plenamente justificadas en su momento, generaron con el paso del tiempo otro tipo de problemas y vicios que podrían sintetizarse de la forma siguiente: minifundismo improductivo, falta de certeza en la tenencia de la tierra, nueva amortización de la tierra y, venta y rentismo de parcelas contra la Ley Agraria”.*<sup>11</sup>

Empero, particularmente se considera que a partir de esta disposición contenida en el primer párrafo del artículo 27 Constitucional se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social. Por lo que la propiedad privada

---

<sup>11</sup> VALADÉS, DIEGO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 13ª edición editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México., 1998, pág. 342.

deja de ser un derecho absoluto para convertirse en un derecho limitado por el interés público.

De tal suerte que con estas determinaciones, la Nación transmite el dominio de tierras y aguas a particulares constituyendo la propiedad privada, a los ejidos y comunidades, dando lugar a la Propiedad Social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública.

## CAPÍTULO 2

### ASPECTOS JURÍDICO-DOCTRINARIOS DEL PATRIMONIO NACIONAL

#### **2.1 CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS BIENES QUE INTEGRAN EL DOMINIO PÚBLICO.**

En concordancia directa con los argumentos que se han dejado apuntados en el capítulo anterior, para el estudio del presente apartado es menester recordar que los bienes de dominio público de la nación, son aquellos que representan la propiedad originaria que tiene el Estado mexicano en cuanto al conjunto de bienes muebles e inmuebles que integran el territorio nacional, y que se encuentran regulados en el denominado Régimen de Derecho Público.

Luego entonces, dichos bienes tienen la especial característica de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, a excepción o con la salvedad de las modalidades que se puedan contener dentro del propio sistema jurídico.

Dentro de este contexto, resulta indudable que tanto el derecho constitucional así como el administrativo, reconocen un auténtico derecho de propiedad en el dominio público, mismo que ejerce, en sus respectivas jurisdicciones el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, sobre aquellos bienes que forman su patrimonio y en atención de lo

prescrito y regulado por el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria como lo es la Ley General de Bienes Nacionales.

En tal virtud, se puede concluir el estudio del presente apartado asegurando que el dominio público que ejerce la nación sobre el conjunto de bienes que integran su territorio, se constituye del ejercicio soberano que realiza el ente público denominado Estado sobre los ríos, lagos, el espacio terrestre, los minerales, las aguas subterráneas, el espacio aéreo, así como con los bienes que por afectación, uso o destino, considera la voluntad del legislador, en los que indefectiblemente habrá de seguir criterios de servicio público o utilidad pública.

## **2.2 DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN.**

Al respecto del presente tema, se debe recordar que dentro de la doctrina jurídica aplicable en la materia, se considera al dominio público como aquel *poder o imperium* que detenta y ejerce el Estado soberano con la finalidad de llevar a cabo adecuadamente sus funciones públicas, las cuales son puestas en practica a través de los órganos de gobierno competentes creados al efecto y bajo cuyo poder se pretende proteger y regular el adecuado aprovechamiento de todos los bienes que constituyen e integran la Nación mexicana. Por tanto, la utilización del término *Dominio Público*, puede responder al

tratamiento especial que de este haga cada Estado soberano, tal y como lo aprecia el maestro Juan B. Climent al precisar:

*“Las variaciones conceptuales que sobre el dominio público nos ofrece la doctrina son numerosas y en la mayor parte de los casos como consecuencia del diverso tratamiento jurídico positivo que el dominio público recibe en cada ordenamiento. [...] El dominio público, en su formulación conceptual, aparece como una determinada clase de bienes opuesta a los llamados de dominio privado [...]”*<sup>12</sup>

En este sentido, se puede inferir que el dominio público se encuentra directamente jerarquizado entre otras modalidades, al conjunto de bienes que se consideran de uso común, como una forma de propiedad originaria, la cual es inalienable, imprescriptible e inembargable. Según lo dispone el artículo 27 primer párrafo del máximo ordenamiento jurídico que prescribe:

*“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.”*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> CLIMENT BARBERA, JUAN. *La Afectación de Bienes al uso y Servicio Público*. Institución Alfonso El Magnánimo, Diputación Provincial de Valencia, Valencia 1979, págs. 5 y 6.

<sup>13</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z, op. cit. pág. 2607.



Visto lo cual, el Estado Mexicano como ente soberano, y por consecuencia, sujeto del conjunto de derechos y obligaciones que le impone la constitución política, es el único al que se le puede atribuir el ejercicio del dominio público para la debida protección del patrimonio nacional, que atento a lo sancionado por el artículo 2° de la "Ley General de Bienes Nacionales" se compone de los siguientes:

*Son bienes de dominio público:*

- I. Los de uso común;*
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley;*
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;*
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;*
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;*
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;*

- VIII.** Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX.** Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X.** Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI.** Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y
- XII.** Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.
- XIII.** Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de

*naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior, caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo."*

Dentro de la fracción primera del artículo en cita, se especifica que son bienes de dominio público los de uso común, es decir, todos aquellos bienes que de manera específica el Estado tiene obligación de proporcionar o respetar y que sirven en su aprovechamiento para todos los miembros de la sociedad.

Por lo que respecta a la fracción segunda, la misma establece que serán bienes de dominio público los señalados en el artículo 27 párrafos cuarto, quinto y octavo, así como lo señalado en el artículo 42, fracción VI, ambos dispositivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que resulta que los bienes de dominio público a que hace referencia ésta fracción, se integran por los bienes y derechos que forman parte del patrimonio nacional, los que a su vez se componen de los patrimonios de las Entidades Federativas y sus Municipios, del Distrito Federal, así como el de las Entidades Paraestatales y los órganos descentralizados.

Luego entonces, este conjunto de bienes se encuentran sujetos a un régimen jurídico excepcional, es decir, los mismos tienen la característica de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo tanto, no son objeto de gravámenes o derechos reales y

encontrándose sujetos solo a la jurisdicción de los Tribunales Federales.

En este sentido, para el uso, aprovechamiento y explotación de tales bienes por cuenta de los particulares, se requiere de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal (Acto administrativo a través del cual la administración pública concede u otorga a los particulares el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público) <sup>14</sup>, en la inteligencia de que la propia Constitución excluye expresamente los bienes no susceptibles de ser concesionados.

Por otra parte, otras definiciones acerca del Dominio Público que se pueden señalar son las siguientes:

*“El dominio público está constituido por un conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser aprovechados por los particulares. En ocasiones, la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios, con el objeto de ser debidamente utilizados [...]”* <sup>15</sup>

*“Puede definirse el ‘dominio público’ como el especial régimen o tratamiento jurídico de*

<sup>14</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo A-CH, op. cit. pág. 566.

<sup>15</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*. Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1988, pág.175.

*aplicación al derecho de dominio que corresponde a la Administración por razón de su peculiar finalidad de satisfacer los intereses generales colectivos.”*<sup>16</sup>

Por su parte, el maestro Alvarez Gendin lo define como:

*“[...] una forma de propiedad especial privilegiada de los entes públicos, afectada a la utilidad pública, a un servicio público o al interés nacional y entre tanto sujeto a la inalienabilidad o imprescriptibilidad.”*<sup>17</sup>

Bajo tales premisas, se puede concluir el estudio del presente apartado señalando que el Estado mexicano tiene un amplio poder jurídico y político para la emisión de propuestas de ley sobre el uso especial y general relativo a la protección de los bienes destinados al uso de la colectividad o de uso común. Así, lo que el Estado ejerce en relación con dichos bienes, es un derecho de *imperium*, el que es puesto en práctica mediante su potestad soberana tanto sobre los individuos como sobre el territorio en el que habitan, mismo que se extiende más allá de las costas y playas colindantes a la tierra que conforma nuestro territorio, y mientras se mantengan en él, deben obedecer los mandamientos establecidos en la norma jurídica

<sup>16</sup> *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, Espasa Calpe, 1991, pág. 114.

<sup>17</sup> Citado en MARTÍNEZ, RAFAEL I. *Derecho Administrativo*, segundo curso, editorial Harla, México, 1991, págs. 51 y 52.

sancionada por el congreso de la unión, y ejecutada por el Estado como ente jurídico con plena facultad de dominio.

### **2.2.1 De los Bienes de Dominio Privado de la Nación.**

En virtud de que dentro del apartado anterior se ha precisado debidamente lo relacionado con los bienes de dominio de la Federación, en el presente tema se abordará de manera más detallada, todo lo relacionado a los bienes de dominio privado del Estado.

Así entonces, al respecto de los bienes de dominio privado, el Diccionario Jurídico mexicano sostiene:

*“los bienes muebles e inmuebles que forman parte de la propiedad del Estado. Sujetos fundamentalmente a un régimen de derecho privado, pero destinados a fines públicos [...] es el régimen de derecho privado que priva en su regulación, lo que distingue a este dominio privado del de dominio público. En ambos el Estado conserva su mismo carácter de propietario público, no obstante la presencia del derecho privado.”<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, op. cit. pág. 342.

De lo que se desprende que el dominio privado del Estado comprende las cosas susceptibles de apropiación exclusiva, así y como lo especifica el artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales al prescribir:

*"Artículo 3º.- Son bienes de dominio privado:*

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

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

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

Como se desprende del artículo en cita, los bienes de dominio privado, de igual manera se encuentran sometidos a normas de derecho público. Luego entonces y según se desprende de la primera fracción del artículo de en comento, el régimen aplicable en la materia resulta ser mixto, es decir, de aplicación de normas de derecho privado y de derecho público.

Por lo que se puede concluir que en atención del asunto específico, tanto en los bienes de derecho público como privado de la Federación, los criterios legislativos, en el fondo, consideran que su uso y goce y disfrute compete a la sociedad en su conjunto, sin embargo, cabe apuntar que tales características no son absolutas, debiéndose tener presente las excepciones impuestas por la propia ley.



### **2.2.2 De los Bienes de Uso Común de Dominio Público.**

Partiendo de los criterios expuestos al inicio del presente capítulo, podemos establecer que cuando se hace referencia a los bienes de dominio público, se consideran los bienes del poder público de uso común, es decir, del conjunto de bienes del dominio del poder público susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, para cuyo aprovechamiento especial se necesita de la concesión debidamente otorgada por la autoridad competente y previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 767, 768 y 769 del Código Civil vigente para el Distrito Federal que a continuación se transcriben:

***“Artículo 767.- Los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.”***

***“Artículo 768.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.”***

***“Artículo 769.- Los que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común, quedan sujetos a las penas correspondientes, a***

*pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado."*

A este respecto, es importante destacar que mientras que un bien de dominio público se encuentre destinado al uso y aprovechamiento de la colectividad, cualquier acto realizado por terceros que impida a los demás miembros el aprovechamiento o utilización de dicho bien o que interfiera en su pleno aprovechamiento, constituye un acto ilícito, toda vez que se reputa violatorio de la norma prohibitiva (caso concreto del artículo 769 del Código Civil en cita).

Bajo tales lineamientos, todo aquél individuo que por culpa o dolo y con motivo de sus actos, estorbe o impida el aprovechamiento de esos bienes al resto de la sociedad incurrirá en responsabilidad, misma que puede ser civil, penal, o administrativa. Es decir, para los efectos del presente estudio, todo aquel que por virtud de sus actos, trabajo u oficio, restrinja o impida el pleno uso y aprovechamiento de las cosas, bienes o derechos que la Ley les consagra a los demás miembros de la sociedad, incurre en la violación de preceptos normativos que pueden ser de naturaleza civil, penal o administrativa, en cuya inteligencia tendrán que ser sancionados, atendiendo a la especial naturaleza del acto ilícito.

Por tanto, es menester reiterar que la naturaleza jurídica de los bienes de dominio público se encuentra referida a la propiedad que detenta el Estado como ente soberano, y que se ejerce bajo su

dominio o *imperium*, sobre el conjunto de bienes y derechos que se consideran como susceptibles de ser usados y aprovechados por todos, con las modalidades y restricciones que la propia ley establece, de tal suerte que en atención de tal concepto además de lo señalado por el artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de uso común:

- I. *El espacio situado sobre el territorio nacional con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.*
- II. *El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22.224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional;*
- III. *Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;*
- IV. *Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;*
- V. *La zona federal marítimo terrestre;*
- VI. *Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;*
- VII. *Las riberas y zonas federales de las corrientes;*
- VIII. *Los puertos, bahías, radas y ensenadas;*

- IX. *Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia.*
- X. *Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, contruidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección, derechos de vía, o riberas en la extensión que, en acuerdo con las disposiciones legales aplicables;*
- XI. *Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público.*
- XII. *Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;*
- XIII. *Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;*
- XIV. *Los monumentos arqueológicos inmuebles,*  
*y*
- XV. *Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes."*

Así, la norma jurídica considera como bienes de uso común a los comprendidos en las fracciones IX que establece como tales los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación; la fracción número XII, que regula como bienes de uso común, las plazas, paseos y parques públicos. Asimismo, las

fracciones XIII, XIV y XV del propio ordenamiento que precisan la consideración de bienes de uso común a los monumentos artísticos, los monumentos arqueológicos, inmuebles y los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

De lo que se concluye, que en virtud de la característica de inalienabilidad que tienen los bienes de dominio público, estos no pueden ser objeto de enajenación ni a posesión provisional o definitiva por parte de los particulares.

### **2.3 EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Enmarcado dentro del ámbito de la regularización de la propiedad inmobiliaria del Distrito Federal y por consecuencia, en lo concerniente a la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos, resulta que el referido patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, debido a su escaso control, por el momento no nos permiten conceptuarlo con precisión, toda vez que dichos imperativos en la actualidad siguen representando un problema legal de enormes proporciones y de gran complejidad operativa, la cual, en sí misma explica el enorme rezago que en esta materia se ha venido acumulando desde los años anteriores.

Dentro de este contexto, cabe destacar que para que el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal responda a los usos sociales que en la actualidad se demandan, primero es necesario que

se ordene y sistematice el propio padrón de bienes inmuebles que son parte del patrimonio de éste, asimismo, se requiere con urgencia de acciones consensadas de reordenamiento humano, que permitan corregir errores y desequilibrios pasados, para dotar a la ciudad de México de un perfil de crecimiento cimentado en el desarrollo sustentable que los miembros de la sociedad demandan.

Así, resulta incuestionable el hecho que el patrimonio inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, es también patrimonio de todos los que habitamos en esta ciudad, lo que resulta óbice para que tanto las autoridades como la propia ciudadanía trabajen de manera conjunta y ordenada en cuanto al patrimonio inmobiliario se refiere, en la inteligencia que, en la medida y proporción que se contengan disposiciones jurídico- administrativas que puedan regular con eficacia el patrimonio del Distrito Federal, los ciudadanos obtendrán en dicho rubro, la mejor garantía de que la propiedad inmobiliaria será debidamente protegida así como proporcional y legalmente distribuida.

En merito de lo anterior, se puede terminar el estudio del presente apartado estableciendo que el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal se representa por el conjunto de bienes muebles e inmuebles que por disposición expresa de la Ley pueden ser de uso común, de dominio público, o bien de dominio privado, reservándose al Gobierno del Distrito Federal y en términos de la propia Ley, las diversas

modalidades con las que habrá de ser utilizado o transmitido a los particulares.

En consecuencia, de manera particular le corresponde a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal la integración del inventario y la administración de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Local, la cual, a través del Comité del Patrimonio Inmobiliario autoriza las siguientes modalidades: donaciones, enajenaciones, asignaciones, permisos administrativos temporales revocables, recuperación de inmuebles y expropiación de los mismos.

Desafortunadamente, lo anterior adolece de efectividad, toda vez que como lo veremos en el último capítulo del presente estudio, el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal tiene la especial problemática de carecer de un control de inventario confiable, dado que con el que se cuenta en la actualidad, se integra con archivos incompletos o deteriorados y por consiguiente con expedientes rezagados y alejados de la realidad. Aspectos estructurales que por el momento evitan ubicarlo con detenimiento, quedando por tanto, el imperativo de la ley para el caso de controversia con motivo de algún bien inmueble que se pueda suscitar entre los particulares y el Gobierno del Distrito Federal, e incluso entre las mismas entidades públicas que se encuentran asentadas dentro del territorio o jurisdicción de dicho ente jurídico.

### **2.3.1 Bienes de Dominio Público y Privado.**

En cuanto a los bienes de dominio público y privado que componen el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, cabe apuntar que los lineamientos que se han precisado para aquellos en el ámbito Federal, son perfectamente extensibles y aplicables al presente tema, en virtud que su naturaleza jurídica y sustento doctrinario no cambia, según se desprende de los artículos 138 y 139 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que a la letra se transcriben:

***“Artículo 138 EGDF.- Excepto aquéllos pertenecientes a la Federación en los términos de la legislación aplicable los bienes de dominio público del Distrito Federal son los siguientes:***

- I. Los de uso común;*
- II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ello, o los que utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades.*
- III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público o algunas de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para esos fines;*



- IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;
- VI. Los canales, zanjas y acueductos, propiedad o construidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;
- VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;
- VIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sean algunos de los anteriores;
- IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de sus bienes, los especímenes tipos de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos y fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas

magnetofónicas y cualquier otra que tenga imágenes y sonidos; y

- X. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Distrito Federal.

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

**“Artículo 139.-** Excepto aquéllos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de dominio privado del Distrito Federal los siguientes:

- I. Los no comprendidos en el artículo 138 y cuyo uso y utilidad no tengan interés público;
- II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;
- III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sean susceptibles de ser enajenadas a particulares;
- IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;
- V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;

- VI. Los bienes que por cualquier título adquiriera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público; y
- VII. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiriera por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.

Luego entonces, la única diferencia entre unos y otros consiste en que para los bienes del dominio del ámbito Federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal, será competencia exclusiva de los poderes Federales todo lo relacionado con éstos, en la inteligencia que respecto a dichos inmuebles, se tienen que acatar en lo conducente las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente, salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presenten situaciones de emergencia, derivadas de siniestros o desastres. En tanto que por exclusión, los bienes que pertenecen al ámbito local, serán regulados y resguardados por las disposiciones jurídicas y entidades públicas de competencia y jurisdicción del Distrito Federal.

## **2.4 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y PRIVADO QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Como lo establecen los criterios doctrinarios a que se ha hecho referencia, así como la propia legislación aplicable en la materia que se encuentra en vigor en el sistema jurídico, resulta incuestionable que la naturaleza jurídica de los bienes de dominio público y privado que integran el patrimonio del Distrito Federal, es aquella por virtud de la cual, el legislador instituyó que éste, mediante los diversos usos y modalidades consignados en la ley, pudiera hacer uso de los bienes muebles e inmuebles públicos que se encuentran en su territorio, a efecto de cumplir debidamente con sus funciones públicas, asimismo, dotándolo de facultades plenamente legales para que en términos de ley, el patrimonio inmobiliario pudiera ser transmitido a los particulares.

En tal virtud, la naturaleza jurídica de dichos bienes de dominio público y privado, se traduce en la característica de que los mismos, deberán ser destinados a procurar el bienestar jurídico y social de las entidades públicas así como de la sociedad en su conjunto.

## **2.5 CONSIDERACIONES FINALES.**

Como fácilmente se puede apreciar de la lectura de los dos primeros capítulos, en la actualidad tanto a nivel nacional, así como en el propio territorio del Distrito Federal existe una problemática del todo

considerable en cuanto a la debida protección y regularización del uso, goce y disfrute de los bienes que por mandamiento constitucional así como de las leyes reglamentarias, forman parte de los denominados de Dominio público, de dominio privado o de uso común, toda vez que en esta materia, históricamente se ha adolecido de una verdadera organización, que de manera metodológica y sistemática, le permita a las autoridades en turno ir depurando y actualizando el padrón de los bienes inmuebles a que se ha estado haciendo referencia. Esta situación, por lo que respecta de manera particular al Distrito Federal cobra especial interés en la actualidad, en virtud de la gran necesidad que los miembros de la sociedad tienen de contar con la mejor certeza jurídica en cuanto a la legitimidad legal que puedan tener con respecto de sus bienes inmuebles. Así como también, por la necesidad que las autoridades gubernamentales de las dieciséis demarcaciones políticas del Distrito Federal enfrentan para dotar a la ciudadanía de vivienda.

En este sentido, es urgente que por los mecanismos e instituciones específicamente creadas al efecto, el Gobierno del Distrito Federal inicie una verdadera reestructura jurídico-administrativa, que le permita contar con un padrón exacto de los bienes que integran su patrimonio, para que partiendo de esta base, pueda regular los diferentes usos y modalidades que se le pueda dar a los mismos sin correr el riesgo de realizar actos de dominio que no se encuentren debidamente fundados y motivados y en claro perjuicio de la sociedad en su conjunto.

### CAPÍTULO 3

## MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL

### 3.1 EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN VIGOR.

Antes de dar inicio al análisis propio del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, es necesario recordar algunos señalamientos generales en relación con el sentido amplio del término patrimonio a que se ha hecho especial referencia, a efecto de que una vez precisado, se pueda abordar el presente estudio sin riesgo de confusiones o interpretaciones innecesarias.

En tal virtud, es necesario tener presente que la figura del patrimonio significa vital importancia y trascendencia jurídica y social tanto para el Estado como para los miembros de la sociedad, toda vez que como lo consigna el maestro Rafael de Pina, el patrimonio es *"la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona, o bien, el conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a un solo titular."*<sup>19</sup>

En este sentido, la totalidad de bienes y riquezas de las cuales es legítima propietaria determinada persona, en la que evidentemente queda incluido el Estado, integran o componen el concepto genérico

---

<sup>19</sup> DE PINA, RAFAEL. op. cit. pág. 400.

de patrimonio. De lo que se desprende que dicho patrimonio se constituye de dos elementos sustanciales como lo son el activo y el pasivo, correspondiéndole al primero el conjunto de bienes y derechos, en tanto que el segundo se representa por las cargas y obligaciones susceptibles de ser valoradas pecuniariamente. Así, los bienes y derechos que integran el activo de una persona siempre se traducen en derechos reales, personales o en ambos, mientras que el pasivo, se integra por deberes personales, cargas u obligaciones reales.

De lo anterior, se obtiene que el haber patrimonial resulta de la diferencia entre el patrimonio activo con el pasivo, por lo que, cuando aquél es superior a éste se habla de solvencia, mientras que se dice que existe déficit patrimonial cuando el pasivo rebasa al activo.

Ahora bien, atento a los lineamientos del maestro De Ibarrola, se puede deducir que para la escuela clásica francesa, en la teoría elaborada por Aubry y Rau el patrimonio representa el conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciables en dinero, el cual forma una universalidad de derecho.<sup>20</sup>

Luego entonces, para los juristas franceses, el patrimonio constituye una entidad abstracta, diferente de los bienes y

---

<sup>20</sup> Cfr. DE IBARROLA, ANTONIO. Cosas y Sucesiones. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 51.

obligaciones que lo integran, de tal manera que esos elementos pueden cambiar, disminuir y aumentar o desaparecer, sin que el patrimonio se extinga, ya que permanece invariable durante toda la vida del titular.

Asimismo, según los postulados de la teoría clásica, el patrimonio tiene los siguientes principios:

1. "Sólo las personas pueden tener patrimonio, (en virtud de que sólo ellas son sujetos de derechos y obligaciones).
2. La persona necesariamente debe tener patrimonio (aunque éste sólo sea en potencia y como atributo a la personalidad).
3. La persona sólo podrá tener un patrimonio, de acuerdo con el principio de *unicidad* del patrimonio.
4. El patrimonio es inseparable de la persona, ya que se considera a éste como una emanación de la personalidad (sólo transmisible *mortis causa*)."<sup>21</sup>

Por cuanto hace a esta teoría, se puede señalar que ha sido duramente criticada por los tratadistas en su ámbito integral, toda vez que llego a considerar que el patrimonio puede existir aun sin bienes presentes y con la sola posibilidad de adquirirlos en el futuro, al grado que el maestro Rojina Villegas la considera "*artificial y ficticia*

---

<sup>21</sup> Ibidem, págs. 49 y 50.



*despegada de la realidad y vinculada hasta confundirse con la capacidad.”<sup>22</sup>*

Dentro de este contexto y en relación con la denominada ***Teoría del Patrimonio de afectación***, se puede apuntar que la misma se constituye como una reacción a la tesis clásica del patrimonio, así, la teoría en comento, desvincula las nociones de patrimonio y personalidad evitando su confusión, con la salvedad que dicha división no se considere como una negación radical de la evidente relación coexistente entre el patrimonio y la personalidad. Tal y como se desprende de las palabras del propio maestro Rojina Villegas cuando apunta:

*“el patrimonio adquiere autonomía no en relación con la persona, sino en función de un vínculo jurídico-económico, que el derecho reconoce para afectar el conjunto de bienes a la consecución de este fin.”<sup>23</sup>*

De lo que resulta que el patrimonio se constituye por el conjunto de elementos positivos y negativos (bienes y deudas), que persiguen un fin determinado por el titular del mismo. En igual sentido, cabe advertir que ésta teoría considera la posibilidad de que una persona

---

<sup>22</sup> Citado en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, op. cit. pág. 2354.

<sup>23</sup> ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. *Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 18.

sea titular al mismo tiempo de distintos patrimonios, destinados a la realización de fines jurídicos y económicos también diversos.

Ahora bien, en relación con las teorías brevemente expuestas, resulta que la legislación vigente sigue recogiendo los fundamentos de la teoría clásica, principalmente en lo relativo al principio de indivisibilidad, de lo que se deduce que el patrimonio se representa como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valoración pecuniaria que toda persona tiene y que se constituye en su universalidad de derecho.

Precisado lo anterior, es menester establecer que el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal se encuentra referido y regulado en diverso artículos de la Constitución Política en vigor, mismos que se comentan a continuación

Por lo que atañe al artículo 27 Constitucional en su parte conducente dispone:

*“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[...]*

*[...] el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, 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.[...].”*

Tal y como se desprende del artículo en cita, el patrimonio de la Nación se constituye por las tierras y aguas comprendidas dentro de sus propios límites, mismos que al decir del maestro Acosta Romero son; al norte y al sur, limitado por las fronteras con los Estados Unidos de Norte América, Guatemala y Belice, y por el este y oeste, por el mar Caribe, Golfo de México y el Océano Pacífico; El mar territorial; La plataforma continental; Las islas y los zócalos submarinos; La zona económica exclusiva y El espacio superestante.<sup>24</sup>

En tal virtud, y en concordancia con lo dispuesto por los artículos 44, 45 y primer párrafo del 115 de la Carta fundamental, que a la letra prescriben:

***“Artículo 44 CPEUM.- La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la***

---

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 722.

*Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."*

**"Artículo 45 CPEUM.-** *Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos."*

**"Artículo 115 CPEUM.-** *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes [...]."*

De los preceptos transcritos, se infiere que el Distrito Federal al ser parte integrante de la Nación, constituye su patrimonio por el conjunto de bienes que se encuentran dentro de los límites fijados o establecidos a su territorio, asimismo, que se conforma por el espacio terrestre y aéreo en el que se encuentran asentadas las dieciséis demarcaciones políticas del propio Distrito Federal aún en el supuesto de que los poderes Federales cambien de residencia, dado que, lo que actualmente es el Distrito Federal, pasaría a ser el Estado del Valle de

México y el lugar de nueva residencia de lo poderes Federales se denominaría de nuevo, Distrito Federal.

En mérito de lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por el párrafo sexto de artículo 27 que indica que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y que, solo por medio de concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, los particulares o sociedades constituidas podrán realizar la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos que son propiedad original de la Nación, obligan a sostener que hasta que dichos supuestos no acontezcan, el patrimonio del Distrito Federal, no podrá ser objeto de reducción, menoscabo o lesión por ninguna persona física o moral, en la inteligencia que de acontecer tales supuestos, se harán acreedores a las sanciones penales, civiles, administrativas o las que resulten con motivo de su conducta.

Finalmente, el artículo constitucional que perfecciona el ámbito de competencia y tutela legal del patrimonio constituido en el territorio del Distrito Federal es el numeral 122 que en su parte conducente sanciona:

***“Artículo 122 CPEUM.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos***

Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo[...].

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;[...]

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes :

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;[...]

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de

*integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*

*Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley [...].”*

Visto lo cual, resulta aplicable en lo conducente el artículo 2° del vigente Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que en la parte que interesa consigna:

***“Artículo 2° EGDF.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.***

*Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa [...].”*

Con base en los señalamientos de los dispositivos de referencia, resulta indudable que el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal se integra por el conjunto de bienes derechos y obligaciones, que como

una universalidad detenta el propio ente jurídico para el cabal cumplimiento de sus obligaciones, las que como se ha mencionado son inminentemente públicas, pudiendo adquirir las modalidades que determinen las autoridades correspondientes con base en la naturaleza misma de sus necesidades y en atención del interés público o colectivo.

### **3.1.1 Primera Reforma del Estado en el año de 1994.**

Como ha quedado señalado, es incuestionable la calidad de entidad federativa que tiene el Distrito Federal en atención a los artículos 42 fracción I, 43, 44 y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 2º del Estatuto de Gobierno del propio Distrito Federal, lo que desde luego, tales imperativos suponen un orden jurídico interno para dicha entidad federativa.

Bajo tales premisas, en relación con la primera reforma del Estado que se circunscribe dentro del proceso de democratización para el Distrito Federal, la misma viene a culminar con la derogación de la fracción VI del artículo 73 de la propia Constitución, según decreto publicado en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996, dentro del cual las facultades legislativas del Congreso de la Unión sobre algunas



leyes de aplicación para el territorio del Distrito Federal, pasarían a la redacción del actual artículo 122.

Dentro de este contexto tenemos que, inmersa dentro de las reformas al Estado de los meses de agosto y octubre del año de 1993 que culminaron en el año de 1994, el Distrito Federal adquiere plena autonomía, según se desprende del decreto por virtud del cual entra en vigor el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994, en el que, entre los artículos más importantes se pueden destacar los siguientes:

***“Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

***Artículo 7º.- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Estatuto y las demás disposiciones legales aplicables[...]***

***Artículo 8º.- Las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son:***

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

**"Artículo 52.-** El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, **elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la ley electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.**"

**"Artículo 120.-** La renovación de las autoridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Son principios rectores de la función electoral en el Distrito Federal los de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia. La emisión del sufragio será universal, libre, secreta y directa."

De notoria trascendencia político-administrativa resulta el carácter de los preceptos que se transcriben, en virtud que se consideran de orden público e interés general las normas contenidas en el Estatuto de Gobierno a que se hace referencia, delegándole su observancia al Jefe de Gobierno del Distrito Federal que por primera vez sería electo mediante voto universal, libre y secreto, situación que rompería con una historia ya inadmisibles de designaciones a cargo del Titular del Ejecutivo Federal en esta materia, en el mismo sentido, resulta aplicable lo sancionado por el numeral 120 del ordenamiento en cita, dado que marca la pauta para que los jefes de las demarcaciones políticas sean electos por voto universal, libre y secreto, concretándose con esto la auténtica democratización política y plena autonomía del Distrito Federal, lo que equivale a decir que las notas características que se contienen dentro de la reforma de 1994 a que se hace referencia, consideradas de importancia relevante, se circunscriben al hecho que tanto el jefe de Gobierno del Distrito Federal así como los jefes delegacionales habrán de ser electos por la ciudadanía votante mediante el ejercicio pleno de su soberanía, lo que desde luego materializa el denominado Estado democrático de derecho y sienta las bases para la plena autonomía del Distrito Federal.

### **3.1.2 Segunda Reforma y autonomía del Gobierno del Distrito Federal en el año de 1996.**

En correlación con los argumentos anteriores y con base en la nueva fundamentación jurídica y administrativa del Distrito Federal, es incuestionable que la reforma constitucional al artículo 122, es de notoria trascendencia, es decir, las pautas que determinaron la reforma político-jurídica del Distrito Federal se contienen en la descentralización y configuración de estados autónomos dotados de los elementos que concurren en su conformación, tal es el caso de la población, territorio y gobierno.

Ahora bien, dentro de este marco, tiene especial preponderancia el impulso o fuerza política que se le da al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cargo que recaerá en una sola persona electa por votación universal libre, directa y secreta, lo que se traduce en un alto contenido de legitimidad política, toda vez que es el electorado de la ciudad de México quien habrá de nombrar a su representante en la administración ejecutiva.

En este sentido, la reforma al Estado plantea la ratificación de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados cuya regulación se observará en el Estatuto de Gobierno, así como el establecimiento de órganos político-administrativos (Delegaciones),

todos ellos con el único fin de desarrollar la función pública en beneficio de su población

Visto lo cual, se puede concluir que las características más significativas en cuanto a las reformas que se comentan se refieren a la plena autonomía que adquiere el Distrito Federal en cuanto a la elección de sus funcionarios principales así como la forma de autogobernarse, materia en la que interesa, para los efectos del presente estudio, la protección y regulación normativa de su patrimonio según se verá, atento a los dispositivos legales que se contienen el propio estatuto de gobierno en vigor en sus numerales 96 y del 137 al 145.

### **3.2 LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

A más de los señalamientos expuestos en relación con la Ley General de Bienes Nacionales en el capítulo que antecede, cabe precisar que en el ámbito Federal, dicha ley es el ordenamiento natural que se deriva de la Constitución Política en materia de patrimonio, teniendo por consecuencia observancia obligatoria en el territorio del país.

Bajo tales consideraciones y a efecto de no caer en repeticiones innecesarias en el presente apartado, a continuación se habrán de

exponer algunos de los artículos que se consideran más significativos para los efectos del presente tema. Por tanto, la ley de mérito se encuentra en vigor por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha del 8 de enero de 1982, con posteriores modificaciones, de la cuales, es menester hacer notar que los dispositivos legales de mayor importancia son los siguientes:

**"Artículo 5º.-** *Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1o. de mayo de 1917, o de los señalados en los Artículos 20. fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV, de esta Ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.*

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

*Se presumirá que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y*

*cinco días posteriores al de la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su período inmediato de sesiones. La negativa expresa de la Legislatura correspondiente, dejará dichos bienes sujetos a la jurisdicción local.*

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

Del artículo en comento se desprende el poder que la Federación tiene sobre el patrimonio nacional, mismo que, como se ha mencionado, para el caso que sea objeto de adquisición, afectación o destino, de su parte, dicha entidad tiene la obligación de comunicarlo a la legislatura local de cada Estado en donde se encuentre el bien, a efecto que manifieste lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, el artículo décimo de la propia ley, preceptúa:

**"Artículo 10.-** *El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta Ley y sus reglamentos, con las excepciones que en dichos ordenamientos se consignan. Para los efectos de este artículo las*

*dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmuebles federales, deberán proporcionar a dicha dependencia los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados en relación con bienes de dominio público, a fin de determinar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen.[...]"*

Luego entonces, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología será la dependencia del Ejecutivo Federal, por uno de cuyos conductos se vigilará que todo lo relacionado con el patrimonio de la Nación se encuentre debidamente protegido y ajustado a derecho en su relación con las entidades federativas, extremos que se hacen patentes al amparo de lo dispuesto por el artículo 96 del Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal en vigor, que en su parte conducente señala:

**“Artículo 96.-** *Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a*



*dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presenten situaciones de emergencia, derivadas de siniestros o desastres. Corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquellos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella."*

En este sentido, se puede concluir que a efecto de proteger el patrimonio de la Nación, el titular del Ejecutivo del Distrito Federal por sí o por conducto de la dependencia que designe expresamente para tales efectos, habrá de celebrar los convenios respectivos con la entidad pública Federal con la intención de que exista plena armonía e

ingerencia en la regulación administrativa del patrimonio nacional. Todo lo anterior, con fundamento en que la Ley General de Bienes Nacionales tiene carácter de orden público y observancia general en todo el territorio, por tanto habrá que estarse a lo expresamente regulado en ella, cuando se susciten controversias o actos jurídicos directamente relacionados con los bienes del país.

### **3.3 EN EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

De manera específica, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, regula todo lo que tiene que ver con su régimen patrimonial en los numerales del 137 al 145 de dicho cuerpo normativo.

En tal virtud, el artículo 137 de la Ley en cita a la letra prescribe:

*“Artículo 137.- El patrimonio del Distrito Federal se compone de los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado. La ley regulará el régimen patrimonial del Distrito Federal, sus disposiciones serán de orden e interés públicos y de observancia obligatoria.”*

Derivado de lo anterior, y como acontece en el ámbito Federal, el régimen patrimonial del Distrito Federal es de orden e interés públicos al igual que de observancia obligatoria, lo que implica, que en términos

de ley, compete al titular del Ejecutivo preservar y proteger el conjunto de bienes que integran el referido patrimonio.

Ahora bien, el artículo 138 del Estatuto de mérito, establece que los bienes propiedad del patrimonio del Distrito Federal comprenden los de uso común así como los muebles e inmuebles que se utilicen para la prestación de servicios o actividades similares. En igual sentido, los inmuebles que sean expropiados por el propio Departamento destinados para un servicio público o para actividades equiparables. Así, parte importante que sustenta lo que se ha venido tratando, se contiene en la fracción VII, que establece que el patrimonio del Distrito Federal se puede integrar también por los inmuebles que se encuentren ubicados en su territorio y que les sean transmitidos por la Federación.

Por otra parte el numeral 140 del propio Estatuto, establece que la explotación y uso de los bienes que integran el patrimonio del Distrito Federal será regulado por los ordenamientos que al efecto emita la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, los artículos 143 y 144 sostienen lo siguiente:

***"Artículo 143.- Los Tribunales del Distrito Federal, de acuerdo con su competencia,***

*conocerán de los juicios civiles, penales y administrativos que se relacionen con bienes del dominio público o privado del Distrito Federal.”*

**“Artículo 144.-** *El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal en los términos que señale la ley.*

*La Asamblea Legislativa será informada sobre las enajenaciones de inmuebles que se hubieren realizado en el periodo respectivo.”*

Como se desprende de los anteriores artículos, corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercer todas las facultades y obligaciones en materia de protección al patrimonio inmobiliario de dicha entidad federativa en los términos previstos en el Estatuto y, siendo el caso que se presentare controversia con relación al patrimonio, serán los Tribunales del Distrito Federal competentes los encargados de dirimir las cuestiones planteadas. Con lo que se puede asegurar, que el Estatuto de Gobierno que se comenta, es el ordenamiento primario para la debida protección y aseguramiento del patrimonio del Distrito Federal.

### **3.4 EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Por lo que respecta a la Ley en comento, primeramente se debe mencionar que en su artículo 10° se consignan los 16 órganos político-administrativos (Delegaciones) con las cuales se conforma o integra el territorio del Distrito Federal siendo las siguientes:

Alvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

En concordancia con lo anterior, el artículo 5° en relación con el 12° de la propia ley, señala que el Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal correspondiéndole originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos aplicables al Distrito Federal, pudiendo hacer uso de las facultades delegatorias que se consignan en la propia ley.

En tal virtud, a efecto de cumplir con sus fines la Administración Pública del Distrito Federal para su ejercicio comprenderá las siguientes Secretarías u órganos administrativos:

Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Turismo; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Oficialía Mayor; Contraloría General del Distrito Federal, y Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

De lo que se concluye que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, es el ordenamiento especializado en las atribuciones y obligaciones tanto del Jefe de Gobierno como de los titulares de los órganos administrativos legalmente constituidos en la protección y defensa del patrimonio inmobiliario de la entidad federativa.

### **3.5 EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO Y ADJETIVO EN MATERIA CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

En virtud de que en el apartado 2.2.2 se han expuesto diversos dispositivos relacionados con el presente tema, como complemento del mismo se considera necesario transcribir y comentar los siguientes artículos el Código Civil para el Distrito Federal en vigor:

***“Artículo 764.- Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares.”***

***“Artículo 765.- Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados o a los Municipios.”***

Como se puede inferir de los artículos en cita, éstos siguen los lineamientos de la Constitución Política, concretamente en cuanto a los extremos sancionados en el artículo 27 así como los preceptuados en la Ley General de Bienes Nacionales, de tal suerte que los numerales en cita, expresamente reconocen el carácter de dominio de poder público o privado que pueden tener los bienes que se encuentren dentro del territorio del Distrito Federal, haciendo especial mención en que los de dominio público, son aquellos que pertenecen a la Federación, al Distrito Federal, Estados o Municipios.

Ahora bien, es importante tener presente lo preceptuado por el artículo 766 de propio Código Civil, toda vez que en dicho dispositivo se consigna el supuesto consistente en que los bienes de dominio público se registrarán por las disposiciones del Código Civil en vigor para el Distrito Federal, en la inteligencia de que los mismos no se encuentren determinados en leyes especiales, como sería el caso de la Ley General de Bienes Nacionales.

En igual sentido, es importante resaltar que para el caso de controversia en cuanto a la transmisión, reivindicación, posesión, tenencia, expropiación o cualesquiera otra modalidad de los bienes inmuebles que tenga que ver con el patrimonio del Distrito Federal, serán de aplicación exclusiva en lo concerniente, las disposiciones contenidas en el Código Civil.

Por su parte el artículo 770, consigna:

*“Artículo 770.- Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio al Distrito Federal; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.”*

Derivado de lo anterior, resulta que los bienes que conforman el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal y que en la actualidad se encuentran destinados al servicio público, o bien, legalmente instituidos a favor del propio ente público, son de su propiedad, teniendo la especial característica los que se encuentran al servicio público, de ser inalienables e imprescriptibles en tanto no dejen de pertenecer a dicho régimen, en tanto que, por exclusión, los que no se encuentren destinados al propio servicio podrán ser objeto de cesión, traspaso, venta, o cualesquiera modalidad que pretenda dárselos, con



la salvedad de que dichos actos se realicen en los términos de las leyes aplicables en la materia.

Ahora bien, por lo que respecta a las disposiciones contenidas dentro del Código adjetivo en la materia y de la lectura del mismo, se puede asegurar que no se encuentran disposiciones que de manera específica tengan que ver con la materia que se trata, sin embargo, el Código adjetivo será de aplicación supletoria en la medida que la especial naturaleza del asunto en cuestión así lo determine. Por tanto, siendo el caso que surja alguna controversia entre los particulares y los órganos de gobierno que integran el Distrito Federal en relación con el patrimonio, podrá ser aplicado de manera supletoria el procedimiento ordinario que se encuentra previsto en los numerales del 255 al 429 de dicho cuerpo de leyes.

### **3.6 LEY DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y DEL SERVICIO PÚBLICO.**

Para ilustrar el tema en comento, es necesario recurrir a las palabras del Licenciado Fernando Rosique Castillo que con relación a la Ley del Régimen Patrimonial, entre otras cosas expone:

Tomando en consideración que el Distrito Federal no contaba con una Legislación adecuada que regulara con eficacia el régimen de servicio público, la Asamblea Legislativa expidió la Ley de Régimen

Patrimonial y del Servicio Público, con fecha de publicación del 20 de diciembre de 1996.

En este sentido, la ley de referencia tiene como finalidad regular el patrimonio del Distrito Federal el cual se encuentra dividido en bienes de dominio público y bienes de dominio privado y los servicios públicos de esta entidad en lo relativo a la adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación y mantenimiento.

Bajo tales premisas, el ordenamiento jurídico faculta y otorga entre otras atribuciones al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la atribución de hacer uso, en caso de ser necesario, de las medidas administrativas pertinentes a fin de ejercer acciones judiciales encaminadas a obtener, mantener y recuperar la posesión de los inmuebles del DF.

En igual sentido, la Oficialía Mayor cuenta con atribuciones para adquirir, aprovechar, destinar, custodiar y recuperar los bienes patrimonio del Distrito Federal con el objeto de evitar que tanto las personas físicas como las morales obtengan algún provecho indebido de los bienes que integran el patrimonio de aquel.

En el precitado ordenamiento legal, apunta el licenciado Rosique, se contempla el Sistema de Información Inmobiliaria, el cual se constituye por el registro, catálogo e inventario de los inmuebles de propiedad del Distrito Federal, teniendo por objeto la integración de los datos de identificación física y antecedentes jurídicos, registrales y administrativos de los referidos inmuebles.

Ahora bien, la Secretaría de Desarrollo Urbano cuenta entre otras facultades, con las de proponer las políticas para el mejor aprovechamiento de las reservas territoriales del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, tomando en consideración los usos, destinos y reservas que señalan los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano.

Así, en la actualidad el Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal es el órgano colegiado de la Administración Pública cuyo objeto es conocer, opinar, analizar, evaluar y dictaminar los actos jurídicos y administrativos que deben realizar las dependencias, entidades y órganos desconcertados sobre los bienes inmuebles, encabezados todos estos por el Oficial Mayor de dicha entidad federativa.<sup>25</sup> Por lo que es incuestionable que en la actualidad el marco jurídico aplicable al régimen patrimonial del Distrito Federal

---

<sup>25</sup> ROSIQUE CASTILLO, FERNANDO. "La propiedad inmobiliaria: el gobierno del Distrito Federal. Una experiencia en Azcapotzalco." *El Mercado Inmobiliario en el Distrito Federal*. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal, gobierno del Distrito Federal, México, 1999, págs. 514 y 515.

reúne los cuerpos y preceptos normativos que legitiman su actuación, lo que a su vez, presupondría un orden práctico en materia de patrimonio, sin embargo, como se verá en el siguiente apartado tales extremos no acontecen, lo que arroja como resultado una problemática seria y total ausencia de control institucional en la materia.

## **CAPÍTULO 4**

### **ESTUDIO ESPECÍFICO DEL DEFICIENTE MARCO NORMATIVO QUE REGULA EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO**

#### **4.1 BREVES CONSIDERACIONES DE LA DESCONCENTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL.**

En virtud que se tiene la certeza que en los capítulos que preceden ha quedado debidamente establecido el ámbito teórico y jurídico, que engloba la importancia que tiene en la actualidad determinar con exactitud el patrimonio inmobiliario con el que cuentan las autoridades del Distrito Federal a efecto de que por su conducto se cumpla, como lo previene la Constitución Política con la función pública. Corresponde a continuación realizar el estudio específico de lo que se ha denominado el deficiente marco normativo que regula el patrimonio inmobiliario de la referida entidad.

Para tales efectos, es importante partir de una concepción apropiada acerca de lo que la literatura jurídica entiende por desconcentración, para que posteriormente, la liguemos a los efectos relacionados con el patrimonio inmobiliario y de esta manera reunir el campo necesario para interpretar y comprender dicha problemática.

En este sentido, siguiendo los lineamientos del maestro Alfonso Nava Negrete resulta que por desconcentración se puede entender lo siguiente:

*“La forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.”<sup>26</sup>*

Por su parte el maestro Rafael de Pina señala: *“Traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones”<sup>27</sup>*

Ahora bien, en atención de los lineamientos del maestro Miguel Acosta Romero, se puede inferir que la desconcentración estrictamente administrativa se identifica con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Local o Municipal mediante la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.<sup>28</sup>

Bajo tales consideraciones, para los efectos del tema en comento se puede establecer que cada una de las dieciséis demarcaciones políticas (delegaciones), con las que se integra el territorio del Distrito

<sup>26</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo D-H, op. cit. pág. 1090.

<sup>27</sup> DE PINA, RAFAEL, op. cit. pág. 244.

<sup>28</sup> Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, op. cit. págs. 324 a 327.

Federal, son entidades públicas desconcentradas del Gobierno Central del propio Distrito Federal, con la intención de cumplir eficazmente con la atención y prestación de servicios que requieren los gobernados, particularmente la población que reside de manera permanente en dichas circunscripciones.

Ahora bien, además de los señalamientos que se derivan de la doctrina jurídica en relación con la desconcentración administrativa a que se acaba de aludir, cabe destacar que la misma se fundamenta en los siguientes artículos:

***“Artículo 87 EGDF.- La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.[...] Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes.”***

***“Artículo 91 EGDF.- Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá constituir órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno, o bien, a la dependencia que éste determine. Los titulares de estos órganos serán***

nombrados y removidos libremente por el Jefe de Gobierno.”

**“Artículo 104 EGDF.-** La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.”

Para los efectos de este Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones.[...]

**“Artículo 2 LOAPDF.-** La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.[...]

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.[...]”

**“Artículo 3 LOAPDF.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Administración pública centralizada. Las dependencias y los órganos desconcentrados;

II. Administración pública desconcentrada. Los órganos político administrativos de cada demarcación territorial genéricamente denominados Delegaciones del Distrito Federal y los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o a la dependencia que éste determine;[...]

IV. Administración pública. El conjunto de órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal;[...]



*VI. Demarcación territorial. Cada una de las partes en que se divide el territorio del Distrito Federal para efectos de organización político administrativa;[...]*

*XIII. Servicio Público. La actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.*

En tal virtud, entendido que la desconcentración de la administración pública alude a la división jerárquica y territorial de organismos públicos que dependen del gobierno central, es decir, sin perder su relación de subordinación a efecto de cumplir con la prestación de servicios y la relación natural entre los gobernados con sus autoridades, se puede deducir que sus principales características son las siguientes:

- A) Son creados por una ley o reglamento.
- B) Dependen siempre de la estructura orgánica que rige al titular del ejecutivo Federal, o bien, al Jefe de Gobierno en el ámbito local, de una Secretaria o de un Departamento de Estado.
- C) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- D) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- E) Las decisiones importantes, requieren de la aprobación del órgano superior.

- F) Hay que determinar teóricamente su naturaleza jurídica en cada caso en particular, y
- G) Puede tener personalidad propia.

Dentro de este contexto y aplicando los extremos generales anteriormente expuestos al presente ámbito de estudio, resulta indudable que las dieciséis demarcaciones políticas que integran el territorio del Distrito Federal son entes jurídicos que mediante un acto formalmente legislativo forman parte de la desconcentración administrativa del Gobierno central del Distrito Federal, en consecuencia, mantienen con dicha entidad una relación jerárquica de subordinación en aquellas cuestiones de gran trascendencia en las que tenga que ver el patrimonio inmobiliario, y a su vez, con plena autonomía funcional en acciones de gobierno, según se corrobora con los siguientes artículos:

***“Artículo 2 Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal.-***

*Esta Ley tiene por objeto regular:*

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

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

*II. Los servicios públicos.”*

Como se desprende de los extremos del artículo 2° de la ley de mérito, con este se establecen las bases de regulación normativa del

patrimonio inmobiliarios del Distrito Federal, de la cuales, particularmente interesan las que se refieren a materias como la Adquisición, Posesión, Enajenación, y la Desincorporación, en virtud que las mismas, como se verá en los siguientes artículos y por cuanto hace a las delegaciones, tienen que ser avaladas por el Gobierno central y organismos públicos destinados al efecto.

En armonía con lo anterior, el artículo tercero de la ley en comento consigna lo siguiente:

***“Artículo 3 LRSPDF.- El Distrito Federal tiene personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones en los términos que señala el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y esta Ley.”***

Con se desprende del dispositivo legal en cita, la entidad pública denominada Distrito Federal cuenta con la suficiente personalidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes que sean necesarios para la correcta prestación de los servicios que tiene a su cargo.

Por tanto, con la disposición de referencia, queda legitimada la facultad rectora del Patrimonio Inmobiliario por cuenta del Gobierno central del Distrito Federal, dado el carácter de orden e interés público que rige en la materia.

En igual sentido, se debe mencionar que de ser necesario y con base en el propio interés público, el titular del Gobierno central puede ejercitar su facultad legal para adquirir, enajenar o desincorporar tales bienes por si o por las entidades públicas previamente autorizadas (Delegaciones Políticas y Oficialía de Desarrollo Urbano) en los términos del artículo 3° y en concordancia con lo que consiga el artículo 2° y demás aplicables, siempre en la inteligencia que dichos actos jurídicos se sustenten en la mejor posibilidad de gobernar, lo que equivale a decir, en la medida que sean necesarios para cumplir adecuadamente y de la mejor manera con su función pública.

El artículo cuarto de la ley del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal señala:

***“Artículo 4 LRPSPDF.- El Patrimonio del Distrito Federal se compone de:***

- I. Bienes de Dominio Público, y*
- II. Bienes de Dominio Privado.*

Como se menciona, en su sentido amplio el patrimonio del Distrito Federal y con este el de las delegaciones políticas, se integra por bienes de dominio público y bienes de dominio privado, luego entonces, la naturaleza jurídica de dichos bienes se configura en la especial característica que tienen que ser destinados para ejercer la función pública, por consecuencia, a procurar el bienestar jurídico y social de los gobernados, pudiendo en su caso como lo establece la Constitución Política, transmitirlo a los particulares.

El artículo sexto de la ley de referencia consigna:

**“Artículo 6 LRPSPDF.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. Administración, la Administración Pública del Distrito Federal;

II. Contraloría, la Contraloría General del Distrito Federal;

III. Delegaciones, los órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno; fracciones de la IV a la XII [...].”

La fracción tercera del artículo de mérito, consigna expresamente el carácter que tiene las demarcaciones políticas de órganos desconcentrados del Gobierno central del Distrito Federal, y en consecuencia, la relación de subordinación jerárquica en materia de propiedad inmobiliaria según se perfecciona con los siguientes dispositivos:

**“Artículo 8 LRPSPDF.-** Corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Declarar cuando ello sea preciso que un bien determinado forma parte del dominio público por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta Ley o por haber estado bajo el control y administración del Distrito Federal;

II. Incorporar al dominio público un bien que forme parte del dominio privado del Distrito Federal;

III. Desincorporar bienes del dominio público en los casos en que la Ley lo permita y bienes que hayan dejado de ser útiles para fines de servicios públicos;

IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la política, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público;

V. Tomar, en su caso, las medidas administrativas y ejercer las acciones judiciales encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de los inmuebles del Distrito Federal, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impidan su adecuado uso o destino.

**Las facultades que esta fracción señala se ejercerán por conducto de la Oficialía, Desarrollo Urbano y Delegaciones en los términos de esta Ley, sin perjuicio del ejercicio directo por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; fracciones de la VI a la VII.[...]**

**Artículo 13 LRPSPDF.-** Corresponde a cada una de las Dependencias, Entidades, **Delegaciones** y demás órganos desconcentrados organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo.

Desarrollar un programa de aprovechamiento óptimo de los inmuebles que tenga a su cargo y en caso de requerir más inmuebles prever su adecuación al Programa General de Desarrollo Urbano."

Como se desprende de la interpretación de tales dispositivos, además de la correlación con el numeral 52 del Estatuto de Gobierno, que entre otras cosas establece, que : "el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la entidad". Se obtiene que la autoridad

máxima en relación con el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal es el titular del ejecutivo local, cuya función delega en la Oficialía de Desarrollo Urbano así como en los jefes delegacionales respectivamente.

En tal virtud, se puede concluir el estudio del presente apartado, sosteniendo que con fundamento en los artículos anteriores, todo lo relacionado con el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal sin importar que se encuentre dividido en las dieciséis demarcaciones territoriales que lo integran, para los supuestos de Adquisición, Posesión, Enajenación, y Desincorporación, tienen que ser avalados por el titular del ejecutivo local (jefe de gobierno) o bien, por el organismo en cuya responsabilidad delegue tales facultades, como es el caso de la Oficialía de Desarrollo Urbano, tramites que desde luego, tienen que ser realizados (de origen) por cada una de dichas demarcaciones delegacionales, para el caso de pretender ejercitar cualquier de los supuestos de referencia.

#### **4.1.1 La Política Inmobiliaria en el marco de la actualización de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Para ubicar en su justa dimensión el presente tema y contemos con la posibilidad de ligarlo adecuadamente con lo lineamientos que se han venido estableciendo en los temas que preceden, es necesario recordar que por mandamiento constitucional, el gobierno local del Distrito Federal tiene una duración de seis años, lo que implica que con cada cambio de autoridad la política administrativa que se

encuentre en operación pueda quedar inconclusa, en virtud que la administración entrante, aún con la salvedad que emane del mismo partido político que la saliente, tiene plenas facultades para instaurar su propia política administrativa.

Precisado lo anterior, es menester establecer que en términos generales, la política administrativa alude al medio por virtud del cual el Gobierno del Estado que se trate (para los efectos del presente tema el Gobierno del Distrito Federal) consigna los mecanismos legales con los que pueden alcanzarse determinados fines del modo más racional posible, es decir, mediante la política administrativa se diseñan los instrumentos jurídicos necesarios para la aplicación de determinados objetivos, siempre dirigidos a cumplir eficazmente y con base en el Estado de derecho, con metas o fines públicos o privados.

Así, se puede establecer que la actual política administrativa mediante la que opera el Gobierno del Distrito Federal se sustenta en las siguientes acciones rectoras:

- A) En la esfera legal, el gobierno del Distrito Federal, se ha comprometido a normar su actuación dando pleno respeto al referido estado de derecho, en consecuencia, actuando con transparencia en el ejercicio de sus funciones.
  
- B) En el ámbito político, los compromisos principales del gobierno se sustentan en la desconcentración y descentralización del



mayor número de organismos públicos, para que como lo hemos manifestado, se cumpla eficazmente con la función pública así como con la mayor promoción de participación ciudadana.

C) En el ámbito social, el gobierno de la ciudad, implementa acciones directas (apoyo económico a miembros de la tercera edad o adultos mayores) para mejorar la calidad de vida y reducir la inequidad social.

D) Por último, y en relación con el ámbito económico, el compromiso del gobierno del Distrito Federal, consiste en fomentar e impulsar el desarrollo sustentable.

Ahora bien, de los lineamientos que preceden se infiere que la política administrativa que ha planteado el Gobierno del Distrito Federal tiene las siguientes características: Integración de los organismos públicos y los miembros de la sociedad; visión de largo plazo y acción democrática; aspectos que a nuestro juicio, implican necesariamente la denominada modernización y reconstrucción de la administración pública.

Con tales fines se debe destacar la actuación de la Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal como órgano desconcentrado de la propia entidad y dotado de autonomía técnica, el cual se

constituye para cubrir el vacío existente en materia inmobiliaria hasta antes de su creación y brindar atención plena a los rezagos en los aspectos valuatorios del Gobierno del Distrito Federal, lo que a juicio de algunos, la convierte en el instrumento técnico y de apoyo necesario para tales menesteres, no obstante que en la actualidad dicha Comisión presente notables fallos y falta de estructura organizativa y operacional.

En el mismo sentido, el Gobierno de la Ciudad cuenta con otras dependencias y unidades administrativas cuyo ámbito de competencia comprende materias que también inciden de una u otra manera en el mercado inmobiliario de la propia Ciudad. Pudiéndose señalar a la Dirección General de Regularización Territorial, la cual tiene como una de sus principales funciones contribuir al establecimiento de los mecanismos legales de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios donde se encuentran asentamientos humanos irregulares, con la salvedad, de los que sean de origen ejidal o comunal, con lo que se permite la regularización de dichos predios, y su posterior incorporación al mercado inmobiliario en condiciones normales.

En igual sentido, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la que incide favorablemente en las decisiones de los agentes del mercado inmobiliario mediante la creación de planes y programas de desarrollo urbano.

La Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, organismo que es el responsable de otorgar seguridad jurídica a los particulares al recibir, calificar e inscribir documentos que consignan los actos jurídicos que conforme a la ley de la materia y demás disposiciones reglamentarias, tengan la posibilidad de registrarse.

Del mismo modo, es menester consignar a la Secretaría de Finanzas, la que cuenta con la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, esta última, que si bien es cierto fue creada para apoyar funciones recaudatorias, es un organismo que incide de manera directa en el mercado inmobiliario en la medida que tiene como una de sus principales atribuciones realizar los estudios del mercado inmobiliario para identificar, determinar y actualizar los valores catastrales de suelo y construcciones, por tanto, definir y establecer la política tributaria para determinar tarifas y tasas impositivas en materia de los gravámenes ligados a la propiedad raíz, así como definir y establecer los criterios e instrumentos que permitan el registro y el empadronamiento de inmuebles.

Finalmente, cabe mencionar a la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, que si bien es cierto, su acción se circunscribe a un segmento reducido del mercado inmobiliario, las funciones que realiza son de suma importancia, ya que el acervo inmobiliario del gobierno

puede constituirse en un instrumento que coadyuve a una mejor regulación del mercado inmobiliario.

Visto lo cual, se puede concluir que en teoría el Gobierno del Distrito Federal mediante los organismos públicos a que se ha hecho mención, cuenta con los mecanismos fundamentales para incidir en la concreción de la política inmobiliaria que de manera integral se necesita en la Ciudad de México, a efecto de contribuir a la eficaz atención que se requiere en dicha materia y darle una adecuada dirección a las acciones de integración y actualización de padrones inmobiliarios, valuación inmobiliaria, administración y aprovechamiento del referido patrimonio inmobiliario, base central del presente tema de investigación, y que una vez más se reitera que dichos extremos no acontecen en la realidad, por las circunstancias expuestas con anterioridad además de las que se trataran en seguida.

#### **4.2 FACULTADES INMOBILIARIAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Con respecto al presente tema, se debe establecer que en la actualidad el marco jurídico y administrativo del Distrito Federal respecto a los bienes inmuebles, así como la organización de las demarcaciones territoriales, precisados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y el

Reglamento Interior de la propia Administración Pública del Distrito Federal, se sustenta por la existencia de los órganos administrativos de cada demarcación, conforme a la división territorial, integración, competencia, funciones y relaciones que determinan los cuerpos normativos invocados.

Ahora bien, en el ámbito específico de las delegaciones, en el propio Estatuto de Gobierno se dispone que los órganos centrales de la Administración Pública local tendrán atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación, referidas entre otros aspectos a la adquisición, administración, uso, destino y enajenación de bienes del patrimonio local, previniéndose que las delegaciones podrán intervenir en la adquisición y enajenación de los inmuebles que sean destinados para el cumplimiento de sus funciones. En el mismo sentido, se disponen atribuciones orientadas a que dichos órganos centrales lleven a cabo la dirección y coordinación de las delegaciones conforme a las disposiciones aplicables.

Derivado de lo anterior y como ha quedado establecido, el propio Estatuto de Gobierno dispone que el patrimonio del Distrito Federal se compone de bienes del dominio público y de dominio privado, cuya explotación, uso y aprovechamiento será conforme al régimen regulado en la ley respectiva expedida por la autoridad legislativa local. Por tanto, en esta materia se dispone que los bienes de dominio

público, podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En igual sentido, se establece que el Jefe de Gobierno ejercerá los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal, debiéndose informar a la Asamblea Legislativa sobre las enajenaciones de inmuebles que se hubieren realizado en el período respectivo, así como constituir un registro, catálogo e inventario de los inmuebles propiedad de esta entidad Federativa.

Bajo tales condiciones las delegaciones participan en la administración inmobiliaria en lo relativo al mantenimiento o la recuperación de bienes, propuestas de adquisición de reserva territorial y desincorporación de inmuebles que se encuentren en su jurisdicción, así como expropiación u ocupación de bienes de particulares, mantenimiento de monumentos e igualmente de escuelas, parques públicos, vialidades primarias o secundarias, puentes, mercados públicos, centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, y administración de inmuebles que les sean asignados conforme a las normas establecidos por las dependencias centrales.

Ahora bien, se considera que las delegaciones en los actos de administración pueden realizar determinadas actividades inherentes a dicha materia, pero sin que exista la posibilidad de que puedan ejercer actos de dominio, disposición o enajenación de propiedad o posesión. Igualmente, su actuación se encuentra limitada en cuanto a la enajenación de uso, aprovechamiento o explotación, lo que solamente pueden llevar a cabo si se acuerda y se les extiende la respectiva autorización.

En este orden de ideas, es menester señalar que los titulares de las Secretarías, la Procuraduría de Justicia, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y las Delegaciones pueden celebrar los actos jurídicos necesarios para ejercer sus funciones y en el ámbito de su competencia, en representación del Ejecutivo local y por consecuencia del ente jurídico denominado Distrito Federal.

Al respecto, es necesario señalar que en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público se encuentra prevista la existencia de un órgano administrativo intermedio que reúna las características de una comisión intersecretarial, órgano que es el Comité del Patrimonio Inmobiliario, el cual acuerda definitivamente sobre la adquisición, uso, aprovechamiento, explotación, enajenación o cualquiera otro acto jurídico de los inmuebles en cuanto incidan en el

patrimonio del Distrito Federal, sea en propiedad o posesión, y quien además decide sobre la política que se puede aplicar en la materia.

En dicho cuerpo de leyes, se dispone expresamente que las delegaciones organicen y controlen los inmuebles que detenten o tengan asignados así como que elaboren un programa de aprovechamiento de éstos, usen, aprovechen y exploten los bienes del dominio público en los términos de la propia ley y establezcan sistemas de verificación y supervisión del uso de los inmuebles destinados o asignados, informando a la Oficialía Mayor sobre las operaciones inmobiliarias que hayan realizado mediante un catálogo e inventario de los bienes referidos. En virtud que la propia ley permite a la Oficialía Mayor, el autorizar a las delegaciones, el llevar a cabo la concesión, otorgamiento y extinción de permisos administrativos temporales revocables onerosos o gratuitos, así como ordenar la recuperación administrativa o judicial de inmuebles.

Por lo anterior, se puede finalizar el estudio del presente apartado precisando que en la actualidad las facultades de administración general de los inmuebles del Gobierno del Distrito Federal, en teoría se realizan desde las dependencias centrales con la participación de las delegaciones en lo que respecta a la administración interna de ciertos inmuebles así como su mantenimiento, vigilancia y recuperación material. Situación que no siempre acontece, dando como resultado que la supuesta rectoría del Gobierno central en la



materia inmobiliaria carezca de realidad practica, por consecuencia, que el marco normativo que regula el patrimonio inmobiliario del Distrito Federal de alguna manera permita fallos inadmisibles como resultado de la facultades delegadas a las diversas dependencias u organismos mencionados además de no contar con un inventario especifico y actualizado de los inmuebles propiedad del Distrito Federal que sean sujetos de regularización administrativa.

#### **4.3 ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS REMANENTES INMOBILIARIOS GENERADOS CON MOTIVO DE LA APERTURA DE LA RED VIAL PRIMARIA.**

En relación con el estudio del presente tema, es menester señalar que su nota distintiva radica en determinar la naturaleza jurídica de los remanentes inmobiliarios que se generaron con motivo de la creación de la denominada red vial primaria así como la forma en que los mismos son utilizados, a efecto de establecer la problemática real que incide sobre estos y al mismo tiempo, realizar algunas sugerencias para su mejor uso, legal destino y necesario control inmobiliario.

Así, se debe tener presente que la importancia de analizar la problemática en comento, además de pretender arribar a las sugerencia anteriormente planteadas, tiene la finalidad que las mismas sirvan como referente para que en el caso de apertura de nuevas redes viales, las autoridades encargadas eviten la generación de remanentes inmobiliarios y, siendo el caso que por cuestiones de costos presupuétales, de falta de planeación arquitectónica e incluso

cuyuntural (la aparición de restos o hallazgos arqueológicos, fallas del terreno, etcétera), aquellos deban de ser destinados identificados, regulados y destinados a una autentica causa de interés social.

Precisado lo anterior, para delimitar la naturaleza jurídica de los remanentes inmobiliarios, es necesario que se haga a partir de conceptos elementales que permitan comprender su significado. Por tanto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que el termino remanente proviene de su acepción latina "remones -entins, remanere," que significa quedar, lo que queda resta de una cosa."

Bajo tales imperativos, de inicio se puede advertir la naturaleza genérica del objeto de estudio, dado que se habrá de entender por remanente, el sobrante o residuo de algo, lo que queda de algo principal. Aspectos que podemos confirmar, atento a lo consignado por el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual al establecer que un remanente es "Residuo, sobras o restos de algo".<sup>29</sup>

Ahora bien, por lo que atañe a la Delegación Azcapotzalco, dada su importante ubicación geográfica y en virtud que la comunicación vehicular entre el Distrito Federal y el Estado de México era muy deficiente, se determinó la necesidad de contar con una serie de vialidades primarias que permitieran el acceso con mayor rapidez entre ambas entidades federativas, situación que aconteció en el año

<sup>29</sup> *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Cabanellas, Tomo VII R-S Editorial Helasta, 21. edición, revisada, actualizada y ampliada, p. 124. En este sentido Vid. DICCIONARIO ESPAÑOL-LATINO LATINO-ESPAÑOL, Editorial Ramón Sopena, S.A., España, 1985.

de 1972 al construirse la vialidad denominada Parque Vía, actualmente con nomenclatura de Aquiles Sedan, a efecto de que fuera una puerta de comunicación por el lado norte entre el Distrito Federal y el territorio del Estado de México, lo que posteriormente obligo a la construcción de otros accesos de tránsito vehicular que enlazaran en su totalidad a toda la Delegación originándose los siguientes ejes viales:

EJE VIAL 5 NORTE "MONTEVIDEO".

EJE VIAL 3 NORTE "SAN ISIDRO".

EJE VIAL 2 NORTE "EULALIA GUZMÁN".

La construcción de estas vialidades estuvieron a cargo del entonces Departamento del Distrito Federal, de tal suerte que por tratarse de vías rápidas en la actualidad cualquier modificación o ampliación de las mismas es efectuada por el Gobierno del Distrito Federal.

Así, para concretar las obras de referencia, fue necesario expropiar diversos terrenos que conforme al trazo original de la vialidad resultaron afectados total o parcialmente, a efecto disponer de los espacios suficientes. Por lo que, previos los trámites expropiatorios y concluidas las vialidades en comento, dichas obras dieron origen a los llamados remanentes inmobiliarios y con estos su problemática actual, (de los que sobra decir, son propiedad originaria del Gobierno del Distrito Federal), al ser prácticamente olvidados o abandonados por los titulares de las áreas de gobierno responsables, dejándolos al

uso arbitrario e ilegal de las autoridades delegacionales en turno, en virtud de la incipiente e ineficaz intervención de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, como área encargada y responsable de contar con un banco de datos confiable que permita ubicar en tiempo y espacio cualquier remanente cuya superficie oscile entre 50 y hasta 90 metros cuadrados, aspectos estos que evidentemente no acontecieron con escrupulosidad, dado que aún en la actualidad la referida Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, desconoce la cantidad y ubicación concreta de los remanentes inmobiliarios, lo que, como ha quedado de manifiesto, ha provocado su arbitraria e ilegal utilización, de tal suerte que los remanentes que se encuentran identificados e inventariados, han sido habilitados como áreas verdes (jardines, jardineras, áreas de juegos infantiles y casetas de policía), pero desafortunadamente de aquellos que las autoridades competentes desconocen su existencia, se encuentra abandonados o no se tiene la certeza de que sean propiedad del Gobierno del Distrito Federal, en su gran mayoría se encuentran en poder de particulares, quienes ilegalmente los habilitan como vivienda o comercio, para posteriormente introducir el agua potable y drenaje, y eventualmente regularizarlos como construcciones definitivas a su favor.

Como resulta lógico suponer, lo anterior se debe a no contar con un banco de datos actualizado y confiable, tanto por la Delegación Azcapotzalco como por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, en donde se registren con toda precisión los movimientos inmobiliarios que realice dicha

Dirección General, Servicios Metropolitanos, así como las propias circunscripciones Políticas que permitan disponer de un inventario compartido, confiable y depurado o actualizado.

Al respecto, resulta ser del todo común que la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario consulte a las Delegaciones Políticas solicitando información relacionada con los remanentes, terrenos e inmuebles de los cuales no esta seguro que formen parte del Patrimonio Inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, pues es frecuente que los remanentes o propiedades, tengan años de ya no serlo o que en su defecto, fueron enajenados a particulares e incluso ocupados por las propias autoridades, sean Delegacionales o del Gobierno Central, sin que exista expediente o registro del movimiento que se realizó, situación que denota una ausencia completa de control respecto de tales bienes, y más aún, sin importar su extensión o superficie. A guisa de ejemplo, se puede señalar el tramite inmobiliario solicitado por la Delegación Azcapotzalco, ingresado en la Oficialía de Partes de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario y Secretaría Técnica del Comité del Patrimonio Inmobiliario, el día 10 de mayo de 2002, con la finalidad de obtener la formal asignación del predio ubicado en Av. el Rosario, entre las calles de Tierra Caliente y Tierra Colorada, Unidad Habitacional el Rosario, el cual cuenta con una superficie de 19.500 metros cuadrados, el cual se destinaría para la construcción de una "Escuela de Artes"

Con fecha del día 29 de agosto del 2002, la Delegación Azcapotzalco obtiene la formal asignación del predio de referencia por

parte del Pleno del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Gobierno Distrito Federal, e inicia la construcción de la "Escuela de Artes" antes mencionada, presentándose como consecuencia, la inconformidad de la empresa "Estacionamientos Mexicanos S.A. de C. V.;" al acreditar documentalmente su carácter de arrendataria ante el propio Gobierno Central mediante el contrato respectivo con una vigencia de 15 años, por lo que concluiría a finales del año 2004, el documento en comento, se encuentra suscrito por Servicios Metropolitanos, en su calidad de Agente Inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, y por la otra parte la empresa antes mencionada. Hechos estos que nos permiten advertir los deficientes controles de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, responsable de la regulación normativa del Patrimonio Inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal, atento a lo dispuesto por el artículo 2º incisos de la A la F de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

A mayor sustento, la falta de control inmobiliario (base que se pretende dejar en claro, pues de ella se desprende la problemática material), puede observarse en la fracción de terreno destinado en su momento, para la construcción de una jardinera ubicada en calle camino a Nextengo s/n, Esq. Avenida Aquiles Serdán, colonia Nextengo, Delegación Azcapotzalco, la que se constituyó una vez concluida la vía rápida Aquiles Serdán, que inicia bajando Puente de Vigas en el Estado de México, y termina antes de subir los Puentes de Tacuba en la jurisdicción de la Delegación Miguel Hidalgo, formando parte de una gran cantidad de remanentes, en los cuales el entonces Departamento del Distrito Federal, diseñó y construyó las

mencionadas jardineras, en cuanto a la que nos ocupa, con una superficie de 106.14 metros cuadrados.

Posteriormente, el remanente que hemos descrito, mediante la intervención inadmisibles de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Dirección General de Administración Urbana, el Comité del Patrimonio Inmobiliario, la Dirección General de Estudios Legislativos, con fecha del 21 de enero de 1999, fue objeto de autorización y trámite desincorporatorio para su posterior enajenación a título oneroso a favor de los Organismos de vivienda Sectorizados del mismo Gobierno del Distrito Federal.

La problemática planteada, desde luego que pone en evidencia que fue resultado de la inejecución del trabajo de campo necesario para tales fines, a efecto de comprobar físicamente que el trámite efectuado correspondía a un predio y no a una jardinera, por lo que el motivo principal que permite tomarlo como ejemplo, consiste en que según la Dirección General de Administración Urbana, realizó trabajos de carácter Técnico, Jurídico y Social para poder determinar que el "predio" de referencia reunía las características y los requisitos para su desincorporación, dando como resultado que el mismo fuera objeto de la construcción del conjunto habitacional que en la actualidad existe en dicho lugar, aspectos que confirman que la Dirección General de Administración Urbana en ningún momento realizó los trabajos de campo para comprobar la situación física del mencionado "predio", toda vez que no se trataba de tal sino de una jardinera, misma que se estructuró con bancas de concreto, en igual sentido, la incongruencia

es manifiesta, pues se sacrificó un área de jardín que cumplía con su función de recreamiento, para construir vivienda en un lugar no apropiado para ello. Debiéndose resaltar que a pesar del relativo beneficio social generado con la construcción habitacional, el problema principal radica en que las autoridades encargadas de ordenar y realizar los estudios así como solicitar las opiniones de ley para desincorporar y enajenar un remanente, no lo hicieron conforme a la normatividad que tales actos ameritan, lo que da lugar y sin duda fomenta el descontrol del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal.

Bajo tales imperativos, se considera apropiado sugerir una breve propuesta de reforma, la cual consiste en incluir o adoptar en la Ley del Régimen Patrimonial como figura jurídica única y gramaticalmente idónea a la palabra, "remanente" con la intención de estar en condiciones de contar con una adecuada sistematización terminológica y evitar confusiones innecesarias a efecto que, primero, se erradique la mala costumbre de utilizar toda clase de denominaciones para señalar un mismo término, y segundo, que por tal circunstancia cualquier persona e incluso autoridad, sin sustento legal, razón justificada o de mala fe, pretendan ocupar, dar mal uso y destino de los remanentes inmobiliarios.

Lo anterior obedece a que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el marco de sus prioridades mas urgentes, muestra sobrado interés por continuar con la construcción de los denominados Distribuidores Viales (tal y como acontece en la actualidad con el de San Antonio) y al corto plazo, con la construcción de las nuevas líneas del Sistema de



Transporte Colectivo Metro, situación que sin duda generará una cantidad considerable de remanentes, sin que, como se ha demostrado, la autoridad competente (Dirección General del Patrimonio Inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal) cumpla su función de inventariarlos, registrarlos y resguárdalos, lo que permite que la problemática que se plantea, gire en torno un círculo vicioso interminable, en detrimento específico del patrimonio del Gobierno del Distrito Federal y accesorio en perjuicio del interés de la sociedad, ya que como lo hemos establecido, si previo a la generación, a veces forzosa, de tales remanentes, las autoridades contaran con el soporte legal y documental de estos, podrían ser destinados a usos colectivos más adecuados que dejarlos ociosos o abandonados, y peor aún, sujetos de apropiación ilegal e inequitativa por parte de particulares.

En igual sentido y de no ponerse en práctica soluciones inmediatas, las circunscripciones políticas que integran el territorio del Distrito Federal, al pretender recuperar administrativamente algún remanente inmobiliario, se encontrarán con la imposibilidad de conseguir su objetivo, en virtud que una de las primeras acciones jurídico-administrativas que deben realizar, consisten en integrar el expediente del remanente pretendido con los antecedentes registrales que acrediten la propiedad del mismo a favor del Gobierno del Distrito Federal, situación que por la falta de control que en la materia existe y que se ha insistido en establecer, dará como resultado que la propia autoridad en pocas ocasiones se encuentre en condiciones de acreditar, trayendo como consecuencia, la imposibilidad de la autoridad para lograr la recuperación administrativa y permitiendo que

diversos remanentes se sigan consolidando ilegalmente en manos de particulares.

Por tanto, y para los efectos propios de la Delegación Azcapotzalco, se proponen las siguientes alternativas para integrar su Padrón Inmobiliario.

1.- Integrar un equipo de trabajo con pasantes de las carreras de Ingeniería, Arquitectura, Dibujo y Topografía, que mediante el programa de Servicio Social se encuentren en condiciones de prestar sus conocimientos en esa actividad, coordinados por los funcionarios y trabajadores de base de la Delegación que cuenten con el mayor conocimiento de campo, a efecto de identificar los remanentes, al igual que los Inmuebles que utiliza la Delegación en el desarrollo propio de sus funciones, a saber:

- Bodegas de Limpia.
- Bibliotecas.
- Centros de Desarrollo Comunitario.
- Casetas de Vigilancia.
- Centros de Salud.
- Casa de la Cultura.
- Escuelas.
- Guarderías.
- Jardines Públicos.
- Módulos Deportivos.
- Oficinas en los bajo puentes.

- Panteones.
- Teatros, etc.

Una vez identificado el remanente o el inmueble, corresponderá al personal antes mencionado, realizar su respectivo levantamiento topográfico, memoria fotográfica y llenado de la Cedula de Registro Inmobiliario, la cual tendrá por objeto la integración de datos de identificación física, uso, servicios con los que cuenta, antecedentes jurídicos y administrativos por cada inmuebles que se ubique en la jurisdicción de la delegación, sea que estén formalmente asignados o que únicamente se tenga la posesión.

2.- Incluir en el Programa Operativo Anual (POA) la investigación e integración y regularización del Padrón Inmobiliario de la Delegación Azcapotzalco, lo anterior en virtud que se tiene conocimiento que se ha solicitado la asignación de recursos con la finalidad de realizar el trabajo de referencia y que por el desinterés de las actuales autoridades delegacionales no se destinan los recursos a dichos fines, lo que una vez más demuestra el desinterés y actuar ilegítimo en esta materia por parte de dichas autoridades, además que corroboran el desconocimiento y falta de control del patrimonio inmobiliario, dejando en manos de particulares números remanentes así como inmuebles que bien pudieran ser utilizados en actividades propias de la Delegación en claro beneficio de sus habitantes, dado que dicha negativa o falta de interés por conocer, integrar y actualizar el padrón inmobiliario de la Delegación, ha propiciado que administraciones anteriores, incluso arrendaran diversos inmuebles de particulares para

desarrollar sus funciones, cuando lo lógico hubiera sido y es aún, que se utilicen los predios y remanentes propiedad del Gobierno del Distrito Federal, como en su momento pudieron haber sido los que se encuentran ubicados en las siguientes direcciones:

- A) Calle Emiliano Zapata No. 29 colonia Providencia, invadido por un particular.
- B) Predio de la Ex-Conasupo, ubicada en Avenida el Rosario Col. el Rosario. Invadida por agrupación social, entre otros.

Por último, siendo el supuesto que faltarán datos para integrar complementar la citada cedula, se deberá recurrir al conjunto de instancias del Gobierno del Distrito Federal, que pudieran aportar algún dato que sirva o coadyuve a la acreditación del predio o remanente identificado, entre las que se puede considerar a la Dirección General de Regularización Territorial, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, Secretaria de Obras y Servicios, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como el Registro Publico de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.

#### **4.4 LAS CONSTRUCCIONES QUE REALIZA EL ORGANISMO DELEGACIONAL SIN EL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES.**

En el tema que precede se ha puntualizado que la problemática que presenta el origen de los denominados remanentes así como de los predios abandonados o vacantes en la jurisdicción de la Delegación Azcapotzalco (lo que también puede ser extensivo a todas

las Delegaciones que integran el territorio del Distrito Federal), no únicamente se ciñe a la posibilidad que los particulares se apropien ilegalmente de ellos o que pase el tiempo sin que sean destinados a causas de beneficio colectivo, sino que, por increíble que parezca, las autoridades locales de la circunscripción política en comento, también incurren en ilegalidad, al inobservar las disposiciones que para tales efectos se contienen en Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en virtud que sin autorización y sin cumplir con regulación normativa alguna, ejecuta o realizan obras en los terrenos a los que nos referimos, además de no cumplir con la obligación que tienen de registrarlas ante la Dirección General del Patrimonio inmobiliario, haciendo más compleja la problemática y difuso el régimen patrimonial propiedad del Gobierno del Distrito Federal.

Bajo tales premisas y para ejemplificar en detalle el estudio y planteamiento del presente tema, es necesario tener presente que si bien es cierto la Delegación Azcapotzalco como Órgano Político Administrativos integrante del Gobierno del Distrito Federal, se encuentra obligada en coordinación con el Gobierno del Distrito Federal, a proporcionar a su habitantes los servicios más elementales, también lo es que dichas autoridades así como los gobernados tienen que regir su conducta conforme a la normatividad establecida para cada caso concreto.

Desafortunadamente, tales imperativos en la realidad social y jurídica del tema que nos ocupa no acontecen, ni por parte de las autoridades ni por los miembros de la sociedad residente en dicha

demarcación, dado que resulta del todo común que los integrantes de los denominados Comités Vecinales, como representantes de la comunidad en cada una de las colonias que integran la Delegación Azcapotzalco, soliciten en las famosas Audiencias Públicas así como en los recorridos de trabajo a las colonias, barrios o unidades habitacionales que realiza el Jefe o Jefa Delegacional en turno diversas construcciones o la instalación de servicios tales como los que a continuación se listan:

1. Guarderías.
2. Centros de Salud.
3. Centros de Atención Ciudadana.
4. Salones de usos Múltiples.
5. Jardines equipados con juegos infantiles.
6. Canchas Deportivas.
7. Áreas de esparcimiento.
8. Corredores deportivos.
9. Casetas de Seguridad etc.
10. Lecherías, etcétera.

De las solicitudes en mención, que son hechas por la ciudadanía (las cuales evidentemente requieren de una porción o espacio de terreno), generalmente se desconoce por la comunidad si el lugar que se propone para determinada construcción reúne las características mínimas para su edificación, en igual sentido, si cuenta con el uso del suelo requerido para los fines que se pretenden así como la

factibilidad para introducir los servicios necesarios tales como, agua, drenaje, luz etcétera.

Así, sin importar que tales requerimientos hayan sido plenamente satisfechos, dan como resultado y practica común, que las autoridades de la Delegación Azcapotzalco (en las que se puede incluir a las que han estado en funciones en los últimos treinta años del siglo pasado al igual que las actuales), construyan sin orden, utilidad ni logística alguna, todo tipo de instalaciones a efecto de dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía, con el único afán político que se debe presumir con tal conducta ilegal y en claro perjuicio del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal y por consecuencia, del conjunto de pobladores que lo conforman.

Al respecto, se debe hacer mención en el sentido que el presente trabajo de investigación se circunscribe a la Delegación de Azcapotzalco, por el conocimiento y elementos indubitables que se tienen respecto a la forma en que la autoridad en comento ha inobservado la normatividad a que se ha hecho mención, con la simple intención de cumplir con los compromisos adquiridos, sin importar que los mismos deban ser rechazados por inviables o por contravenir las normas aplicables en la materia o el interés social, con lo que queda de manifiesto que las diferentes autoridades Delegacionales que han ejercido el Gobierno en esta demarcación política, no han observado la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, para ejecutar las construcciones de sus propias necesidades, así como las que la comunidad le ha demandado.

Todo lo anterior, a excepción de la edificación que se destinó para la "Escuela de Artes", ubicada en Av. del Rosario 131 entre tierra caliente y tierra colorada, unidad habitacional el Rosario, con superficie 17,920.470 metros cuadrados, la cual, hoy en día se encuentra en su última fase de construcción, después de haber cumplido con todos y cada uno de los requisitos solicitados por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, para obtener la formal asignación del predio en favor de la Delegación Azcapotzalco, a efecto de ejecutar con toda legalidad dicha obra.

En el mismo sentido, se tiene la construcción del Corredor Deportivo ubicado calle Albañiles, Mayas y Cultura Norte, Sección II-B, del conjunto habitacional el Rosario, con superficie de 24,394.25 metros cuadrados, propiedad del Gobierno del Distrito Federal, cuyo predio fue asignado a la Delegación Azcapotzalco para el Corredor Deportivo señalado.

En suma, es incuestionable que las autoridades Delegacionales que han estado en funciones en esta demarcación, han realizado cualquier cantidad de construcciones, la mayoría de las veces por presión de la comunidad y en lugares que con el paso del tiempo incumplen las expectativas de uso y funcionalidad que deben de tener para ser consideradas de utilidad, en detrimento de los propios residentes de la comunidad en las que se construyeron, así como del conjunto de la población de Azcapotzalco. Sirven de ejemplo las siguientes:



- Modulo de Policía construido en el remanente ubicado en Plan de San Luis colonia Nueva Santa Maria, el cual se encuentra en completo abandono, deteriorándose, sin prestar el servicio para el cual fue construido. (para mejor apreciación remitirse al anexo uno).
- Modulo de Policía construido sobre la vía pública ubicada en calle Tepanecos Esq. Minerva, Col. Pueblo de Sta. María Malinalco, anexo dos.
- Videoteca "Manuel Álvarez Bravo "ubicada en Av. Nueva Jerusalén y Av. Azcapotzalco Col. Azcapotzalco Centro.
- Museo Regional Azcapotzalco, ubicado entre las Avenidas de Manuel Salazar, Zempoaltecas, las Armas y Ex-Hacienda el Rosario, Col. Prados el Rosario.
- Casa de la Cultura Indigenista Tatic, ubicado entre las Avenidas de Manuel Salazar, Zempoaltecas, las Armas y Ex-Hacienda el Rosario, Col. Prados el Rosario.
- Guardería Infantil, construida dentro del Deportivo 20 de noviembre, Col. Santo Tomas.
- Centro de Desarrollo "José Pajes LLergo" ubicado en calzada de camarones no.494, Col. El Recreo, propiedad del sindicato del "Servicio de Transportes Eléctrico del Distrito Federal", con superficie de 1,900 metros cuadrados, el cual se encuentra en posesión de la Delegación, mediante un contrato de comodato por tiempo indefinido a partir del día 9 de septiembre de 1994, suscrito por el "Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal" representado por

el Lic. Manuel Lozano Jiménez Director General y por la Delegación Azcapotzalco, representada por el Licenciado. Luis Martínez Fernández del Campo, Delegado Político, ambos funcionarios en ese entonces.

Cabe destacar de este último, que adjunto al inmueble de referencia se encuentra un predio de aproximadamente 500 metros cuadrados, superficie que no forma parte del contrato de Comodato a que se ha aludido y que por falta de comunicación, por desconocimiento del padrón inmobiliario de la Delegación o por error inadmisibles, fue considerado por los principales funcionarios del órgano político, como "propiedad de la Delegación".

Así, por conducto de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, a petición de la comunidad residente en dicho lugar se construye una cancha de básquetbol sin contar con la seguridad que el predio estuviera asignado a la Delegación Azcapotzalco, dando origen a la suspensión de la obra por reclamo de las autoridades del sindicato del Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.

Como puede advertirse, lo anterior es el resultado de no contar con un padrón inmobiliario fidedigno, que permita establecer con precisión cuales predios son sujetos de legal asignación, además que tales circunstancias negativas llegan a esos extremos, por no realizar las consultas mínimas que se han mencionado, con la intención de conocer a detalle los antecedentes legales de los remanentes o predios con los que cuenta la delegación.

Para finalizar el estudio del presente apartado, es menester señalar que la problemática se origina en virtud que la Delegación Política se encuentra obligada, conforme al Artículo 18 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal únicamente a tramitar el Impacto Ambiental, Impacto Urbano, lo referente a la Protección Civil, aspectos básicos sobre Factibilidad de Servicios; así como a lo consignado en el artículo 23 párrafo tercero del mismo ordenamiento, el cual indica que se deberá contar con los Estudios y con el Proyecto Ejecutivo de Obra.

Empero, dicho órgano político administrativo, no tiene la obligación de tramitar licencia de construcción para las obras que realiza en su jurisdicción y "en su propio beneficio", siendo esta última ausencia de obligación, la que a título particular obliga a sustentar, que no permite iniciar un control inmobiliario, en virtud que al no tener la necesidad de integrar un expediente con la información necesaria para la construcción que se trate, sea en remanentes o predios abandonados, concluida la misma, la información generada se dispersará en las diversas áreas que hayan intervenido.

#### **4.5 PROBLEMÁTICA LEGAL PARA LA REGULARIZACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO.**

En el apartado anterior se ha establecido que la intención de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal en cuanto a los sistemas de vialidad y transporte que requiere esta gran ciudad, es la de seguir construyendo redes viales (ejes, distribuidores, líneas del metro), que

faciliten o alivien el gran problema que representa el tráfico diario para todos los capitalinos que se tienen que trasladar a sus centros de trabajo, los miles y miles de estudiantes que a su vez, tienen que llegar a los diversos centros educativos, el número indeterminado de personas que día con día utiliza las principales calles y avenidas para asistir a todo tipo de actividad, sin contar la gran cantidad de personas que siendo residentes de los Municipios del Estado de México que confluyen directamente con el Distrito Federal, tienen que cruzarlo haciendo uso del transporte público, situación que por lo demás, hasta hace algunos años todavía se podía decir que sucedía en horas "pico", pero que en la actualidad se presenta en la mayor parte del día y hasta entrada la noche, lo que equivale a decir de las seis horas de la mañana y hasta las diez de la noche.

Todo lo anterior, desde luego que presupone una cantidad incontable de predios que tendrán que ser afectados para tales fines y con ellos la generación de cualquier cantidad de remanentes, que debidamente aprovechados, pueden contribuir a una adecuada realización de las obras de carácter social que el gobierno del Distrito Federal pretende (viviendas, centros de salud, bibliotecas, centros de apoyo a personas discapacitadas o de la tercera edad, albergues para niños en situación de calle, etcétera) o en su caso, destinarlos a funciones ecológicas (pequeños parques o jardines, viveros), e incluso, si el remanente o predio no permite ningún tipo de construcción de las señaladas, darles una utilidad que contribuya a erradicar la contaminación visual que prolifera en la ciudad.

Desafortunadamente, como ha quedado señalado en los apartados anteriores, al no contar las autoridades del Gobierno Central del Distrito Federal ni las propias de las circunscripciones políticas, con mecanismos confiables para determinar la calidad jurídica de los predios que en su momento puedan resultar afectados con las obras proyectadas, (como lo sería el padrón e inventario de las propiedades del Distrito Federal), en el supuesto de los predios que se puedan ver involucrados, se volverá a constituir la problemática que se ha venido tratando.

Por tanto, no es difícil sustentar que para erradicar el problema de los remanentes inmobiliarios y predios ociosos que se generan en todas las circunscripciones del Distrito Federal, la tarea consiste en que mediante una adecuada política inmobiliaria, se ordene a aquellas demarcaciones el inventario de los predios que en la actualidad se encuentran en calidad de remanentes u ociosos y que se concentre en un banco de datos único, para que las autoridades centrales al contar con dicha información, puedan darse a la tarea de iniciar los trámites administrativos o judiciales que corresponda para adjudicarse la propiedad de los mismos y que en su momento sean desatinados a obras de auténtico interés social.

#### **4.5.1 Avances.**

No obstante que la regularización y adjudicación legal de los predios o remanentes que se generan con las obras que desarrolla el

Distrito Federal no son del todo alentadoras, tenemos que en la actualidad se enviaron 50 contratos de cesiones de derechos a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario para su inscripción en el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, se enviaron 18 contratos de compraventa inscritos en el Registro Público de La Propiedad a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario para su registro, guarda y custodia y con ello se consideren como trámites concluidos. En igual sentido, ante Notarios Públicos se encuentran 8 proyectos de escritura y se enviaron 18 contratos al Registro Público de la Propiedad para su inscripción. Asimismo tenemos las siguientes:

- En la actualidad se autorizó el procedimiento para la regularización de adquisiciones por compraventa en favor del Gobierno del Distrito Federal, de predios afectados por las obras de construcción del Metro, Ejes Viales y Obras Hidráulicas que cumplan determinados supuestos.
- Se ha autorizado el procedimiento de escrituración directa y el pago de saldos pendientes sin incremento.
- Se encuentra aprobada como política inmobiliaria, la inscripción en el Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal de distintas operaciones inmobiliarias, como Sesiones de Derechos y Compra Venta en distintas modalidades, con lo que se estima regularizar 341 operaciones.

- Mediante elevación a escritura pública ante Notario Público se espera regularizar 118 operaciones más.
- Mediante otras vías administrativas y/o judicial se espera regularizar otras 180 operaciones.

Finalmente, para mejor éxito en las gestiones es importante contar con la participación de las distintas áreas que intervienen en el proceso tales como:

- La Oficialía Mayor.
- La Dirección General del Patrimonio Inmobiliario.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos ).
- El Registro Público de la Propiedad y del Comercio del DF.
- La Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal.
- La Tesorería del Distrito Federal.
- La Dirección General de Construcción de Obras del Sistema de Transporte Colectivo.
- Las distintas Notarías Públicas.
- Los propios afectados.

#### **4.5.2 Perspectivas.**

La perspectiva al corto plazo se traducen en la confianza que los programas implementados ayuden a abatir el rezago, inutilidad e ilegalidad que priva en la materia, a efecto que redunde en

certidumbre de los ciudadanos en su Gobierno y de estos en su patrimonio.

En contrasentido, se considera que seguirá creciendo la desconfianza de la población afectada con el consecuente incremento que esto representa en cuanto al grado de dificultad para las futuras adquisiciones que demanden las obras viales, de carácter social o cualquier obra pública que emprenda el Gobierno del Distrito Federal.

Luego entonces, de no poner un remedio a tiempo, la problemática a que se ha hecho especial referencia, indefectiblemente seguirá creciendo y con ella la incertidumbre del patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, en virtud de personas deshonestas y mal intencionadas que sabedoras de las circunstancias en que se encuentra la regularización de la propiedad pretendan seguir obteniendo provecho, apropiándose indebidamente de algún predio o cobrando por este lo que no le corresponda.

#### **4.6 PROPUESTAS Y CONSIDERACIONES FINALES PARA ACTUALIZAR EL MARCO JURÍDICO QUE TUTELA EL PATRIMONIO INMOBILIARIO DEL DISTRITO FEDERAL EN LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO.**

Con fundamento en los lineamientos que preceden, a continuación se realizarán las propuestas y consideraciones finales que se estiman necesarias para que el marco jurídico que tutela el régimen patrimonial del Distrito Federal, se actualice en forma ordenada y sistemática, en



la inteligencia de hacer valer el derecho originario que de aquel tiene dicha entidad federativa.

Por tanto, con la finalidad de buscar alternativas de solución a la problemática existente en lo general y de manera particular en el trámite de las operaciones inmobiliarias, a efecto de hacer dichos procedimientos totalmente legales, más ágiles y funcionales, en beneficio del patrimonio inmobiliario del distrito Federal al igual que de la ciudadanía, se considera que se tienen que poner en práctica las siguientes acciones:

- Integrar, actualizar y difundir el inventario de fuentes de información cartográfica y alfanumérica, vinculada a los bienes muebles e inmuebles que por su naturaleza son objeto de la actuación de las diferentes dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del GDF.
- Integrar, actualizar y difundir el inventario de fuentes de información alfanumérica y documental, relativa a las personas físicas y morales a quienes se prestan servicios y trámites, a través de las diferentes dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del GDF.
- Integrar, mantener actualizados y difundir los catálogos únicos de información de uso común para las diversas dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del GDF.
- Establecer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios de aplicación general y particular para facilitar el acceso y el

intercambio de información entre las dependencias, órganos desconcentrados y organismos descentralizados del GDF.

- Normar la definición, integración y asignación de identificadores únicos de los bienes muebles e inmuebles antes referidos.
- Integrar, prever la actualización y normar el uso y aprovechamiento de la cartografía digital base del Distrito Federal.
- Asignar la clave catastral a todos los predios ubicados en el Distrito Federal.
- Integrar, actualizar y difundir los planos oficiales del Distrito Federal, de los órganos político administrativos de las colonias y de cualquier otro tipo de demarcación geográfica contenida en los límites del Distrito Federal.
- Integrar y actualizar y difundir el catálogo oficial de calles y colonias del Distrito Federal.
- No fomentar la regularización de zonas invadidas ilegalmente o por presiones políticas.
- Levantar y mantener vigente el catastro de la propiedad entregando recursos a los responsables y apoyando sus acciones.
- Cancelar los planes parciales que propicien invasiones.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En cuanto a los órganos de la Administración Pública, se concluye que en su connotación general, éstos representan el conjunto de Instituciones del ámbito Federal y Local que se constituyen con fundamento y al amparo de disposiciones normativas a efecto de cumplir con la función inminentemente pública del Estado mexicano, la cual se naturaliza jurídica y socialmente en relación con el bien común.

**SEGUNDA.-** Se concluye que en su connotación amplia, el patrimonio representa el conjunto de bienes derechos y obligaciones de una persona física o moral, que se pueden apreciar o valorar en dinero. En consecuencia, el patrimonio de la Nación, se constituye por la totalidad de bienes derechos y obligaciones de las que es titular el Estado mexicano, y las cuales se destinan para el cumplimiento de sus funciones públicas.

**TERCERA.-** En cuanto al dominio público, se puede concluir que el mismo se constituye del ejercicio soberano que realiza Estado mexicano sobre los ríos, lagos, espacio terrestre, minerales, aguas subterráneas, espacio aéreo, etc, así como con los bienes que por afectación, uso o destino, necesariamente habrán de seguir criterios de servicio público o utilidad pública.

**CUARTA.-** Se puede concluir que tanto en los bienes de dominio público así como privado de la Federación, los criterios legislativos llevados a las normas jurídicas consideran que su uso, goce y disfrute

compete a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, tales características no son absolutas, por lo que se deben tener presente las excepciones impuestas por la propia ley.

**QUINTA.-** En cuanto al patrimonio inmobiliario del Distrito Federal, se concluye que éste se constituye por el conjunto de bienes muebles e inmuebles que por disposición expresa de la ley pueden ser de uso común, de dominio público, o bien de dominio privado, quedando reservada al Gobierno del Distrito Federal y en términos de ley, las diversas modalidades con las que habrá de ser utilizado o transmitido a los particulares.

**SEXTA.-** Se puede concluir, que es competencia de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, la integración del inventario así como la administración de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno, lo que realiza por conducto del Comité del Patrimonio Inmobiliario, quien a su vez, autoriza las modalidades en que se puede constituir dicho patrimonio, tales como donaciones, enajenaciones, asignaciones, permisos administrativos temporales revocables, recuperación de inmuebles y expropiación de los mismos.

**SÉPTIMA.-** Se concluye que la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, expedida por la Asamblea Legislativa el 20 de diciembre de 1996, es el ordenamiento mediante el cual se regular el patrimonio del Distrito Federal en lo relativo a la adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación y mantenimiento de los bienes de dominio público y bienes de dominio privado que lo conforman, facultando

expresamente al Jefe de Gobierno para hacer uso, en caso necesario, de las medidas administrativas pertinentes a fin de ejercitar las acciones judiciales conducentes para obtener, mantener y recuperar la posesión de los inmuebles del Distrito Federal.

**OCTAVA.** En atención de lo preceptuado por el artículo 766 del Código Civil en vigor, se concluye que los bienes de dominio público, se regirán por las disposiciones de dicho cuerpo de leyes, con la salvedad que no se encuentren determinados en leyes especiales, por tanto, para el caso de controversia en cuanto a la transmisión, reivindicación, posesión, tenencia o expropiación, serán de aplicación exclusiva en lo concerniente al caso concreto las disposiciones contenidas en el Código Civil y por consecuencia, se aplicará el procedimiento ordinario que se encuentra previsto, en los numerales del 255 al 429 del Código adjetivo en la materia.

**NOVENA.-** Se concluye y reitera la necesidad apremiante que tienen las dependencias gubernamentales, específicamente la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario, de poner en práctica real las facultades y mecanismos específicamente creados en materia de patrimonio inmobiliario, que le permita contar con un padrón exacto de los bienes que lo integran, a efecto que pueda regular con total certidumbre y operatividad legal, los diferentes usos y modalidades que se le pueda dar a los mismos, sin correr el riesgo de realizar actos de dominio que no se encuentren debidamente fundados y motivados, que resulten en claro perjuicio de la sociedad o que dichos bienes queden ociosos indefinidamente.

**DÉCIMA.-** Al desarrollar el análisis de la propiedad inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal en el contexto de ser una de las ciudades más pobladas del mundo, con espacio limitado y un crecimiento acelerado, con necesidad de atención educativa, de salud, esparcimiento, de fuentes de trabajo, habitacional y de seguridad, con el requerimiento de los servicios que de ello se derivan y la necesidad de desarrollo y puesta en practica de las medidas preventivas y correctivas idóneas destinadas a solucionar dicha problemática. Obligan a concluir que en la actualidad es urgente ceñirse a los mandamientos normativos aplicables en la materia, para que, como lo preceptúa la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal "se administren los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a las delegaciones y organismos de conformidad con las normas y criterios establecidos por las dependencias centrales", de tal suerte que, de su permanente ejecución, se obtenga el resultado de un adecuado y legal control inmobiliario, que redunde en claro beneficio de la sociedad. Todo lo cual, hace fundamental la planeación, programación, organización, dirección y evaluación permanente del funcionamiento de las unidades administrativas de la propiedad inmobiliaria del Gobierno del Distrito Federal, sin cuya participación profesionalizada hará que cualquier intento de reforma legislativa carezca de sustento practico.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso, 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y GÓNGORA PIMENTEL GENARO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1987.
3. ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO. Constitución Política Mexicana. Tomo I, 13ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, 1998.
4. BÁEZ MARTÍNEZ, ROBERTO. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas, México, 1990.
5. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
6. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Garantías Individuales. 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.
7. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

8. CLIMENT BARBERA, JUAN. La Afectación de Bienes al uso y Servicio Público. Institución Alfonso El Magnánimo, Diputación Provincial de Valencia, Valencia 1979.
9. DE IBARROLA, ANTONIO. Cosas y Sucesiones. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
10. DE PINA, RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. Diccionario de Derecho, 26ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
11. DEL CASTILLO VELASCO, JOSÉ MARÍA. Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, editorial Polis, México, 1971.
12. DELGADILLO, GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. Compendio de Derecho Administrativo. Primer curso, Editorial Porrúa, México, 1994.
13. DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo. Primer curso, 5ª reimpresión, Editorial Limusa, México, 1996.
14. DORANTES TAMAYO, LUIS. Elementos de Teoría General del Proceso. 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
15. ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México, 2ª edición, editorial Porrúa, México, 1984.



16. FIX ZAMUDIO, HÉCTOR. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial El Colegio Nacional, México, 1983.
17. FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
18. GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho, 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
19. GÓMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Editorial Porrúa, México, 1990.
20. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa, México, 1993.
21. MARGÁIN MANATOU, EMILIO. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1994.
22. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo. Segundo curso, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1991.
23. MATUTE, ÁLVARO. Antología México en el Siglo XIX, Fuentes e Interpretaciones Históricas, Lecturas Universitarias No. 12. Editorial UNAM, México, 1981.

24. MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. El Derecho Precolonial, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.
25. PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 22ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
26. ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
27. ROSIQUE CASTILLO, FERNANDO. "La propiedad inmobiliaria: el gobierno del Distrito Federal. Una experiencia en Azcapotzalco." El Mercado Inmobiliario en el Distrito Federal. Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal, gobierno del Distrito Federal, México, 1999.
28. SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ciencia Política. 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
29. SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1988.
30. TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996.
31. VALADÉS, DIEGO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13ª edición editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México., 1998.

32. WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

### LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compilación de Leyes Federales, nueva versión, México, 2004, cd-rom.
2. Código Civil para el Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal, nueva versión, México, 2004, cd-rom.
3. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal, nueva versión, México, 2004, cd-rom.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal, Informática Jurídica, México, 2004.
5. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal, nueva versión, Informática Jurídica, México, 2004, cd-rom.
6. Reglamento de la Administración Pública del Distrito Federal. Compilación de Leyes del Distrito Federal, Informática Jurídica, México, 2000.

7. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Compilación de Leyes del Distrito Federal, nueva versión, Informática Jurídica, México, 2001, cd-rom.

## DICCIONARIOS

1. Diccionario Jurídico Espasa. Madrid, Espasa Calpe, 1991.
2. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo A-CH, 12ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998.
3. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, 12ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998.
4. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, 12ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998.