

29, 156



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLÁN"

"El Departamento del Distrito Federal y la  
Adquisición de Bienes Inmuebles con motivo  
de la Apertura y Ampliación de Calles".

**TESIS PROFESIONAL**

Que para Obtener el Título de:

**Licenciado en Derecho**

Presenta.

**ALFONSO MARTINEZ MARTINEZ**

Acatlán Edo. de Méx.

1988.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

## I N T R O D U C C I O N :

El objetivo principal de esta exposición, es el de apreciar el procedimiento y el motivo por el cual el Estado adquiere bienes particulares para integrarlos a su patrimonio.

En caso particular, el Departamento del Distrito Federal, puede adquirir bienes a su favor a través de contratos de compraventa y donación, con la finalidad de satisfacer las necesidades de vialidad y urbanización que padece el Distrito Federal. Para poder satisfacer dichas necesidades, el Departamento del Distrito Federal adquiere bienes inmuebles, ya sea por compraventa o donación para destinarlos a aperturas de calles, avenidas, calzadas, etc. o ampliación de las mismas.

Para poder apreciar dicho procedimiento en una forma -- más explícita, es necesario acudir a los antecedentes -- históricos de los bienes del Estado, a los fundamentos de propiedad en nuestro país, así como las formas de -- adquisición del dominio de los bienes privados por parte del Estado señalando las causas y motivos que las -- propiciaron.

**I N D I C E**

	PAG.
<b>CAPITULO PRIMERO.- Antecedentes Históricos de los Bienes del Estado.....</b>	<b>1</b>
1.- El Régimen de la Propiedad Inmobiliaria - del Estado en la Constitución de 1857.....	2
a). El Congreso Constituyente de 1856-1857.....	2
b). El Artículo 27 de la Constitución de 1857.....	6
c). El Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1871.....	8
2.- El Régimen de la Propiedad Inmobiliaria - del Estado en la Constitución de 1917.....	11
3.- El Constituyente de 1917 y la Propiedad - Inmobiliaria Federal.....	16
<b>CAPITULO SEGUNDO.- Fundamentos de la Propiedad en la Constitución de 1917.....</b>	<b>17</b>
1.- Formación del Artículo 27 Constitucional.....	17
a). Importancia del Pensamiento del Constituyente Pastor Rouaix, en la redacción y contenido del Artículo 27 Constitucional.....	19
b). Opinión del Doctor Ignacio Burgos Orihuela....	21
2.- Diversas clases de propiedades de la Nación...	22
a). Los Bienes de Propiedad Originaria.....	22
b). Los Bienes de Dominio Directo.....	23
3.- Los Bienes Patrimoniales del Estado.....	26
a). El Concepto de Patrimonio del Estado.....	26

	PAG.
b). Patrimonio de la Federación para cumplir con sus objetivos en todo el territorio nacional.....	29
c). Patrimonio de las Entidades Federativas.....	30
d). Patrimonio de los Municipios.....	30
e). El Patrimonio del Distrito Federal.....	31
<b>CAPITULO TERCERO.- Formas de Adquirir el Dominio de los Bienes.....</b>	<b>34</b>
1.- La Ley General de Bienes Nacionales y la Propiedad del Estado.....	34
2.- Algunos Comentarios a la Ley General de Bienes Nacionales.....	36
3.- Los Bienes del Dominio Público de la Federación.....	39
4.- Régimen de los Bienes Inmuebles del Departamento del Distrito Federal.....	41
5.- El Patrimonio del Departamento del Distrito Federal.....	48
6.- Los Bienes del Dominio Privado del Departamento del Distrito Federal.....	58
7.- Régimen de los Bienes Inmuebles del Departamento del Distrito Federal.....	65
8.- Formas de Adquisición de Bienes Inmuebles de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.....	70
<b>CAPITULO CUARTO.- El Contrato de Compraventa y Donación por Apertura de Calles y Ampliación.....</b>	<b>72</b>
1.- La necesidad de Vialidad en el Distrito Federal.....	73

	PAG.
a). Posible Solución.....	78
b). La realización de un contrato de compra- venta o donación.....	78
2.- Facultades del Departamento del Distrito - Federal para suscribir contratos de compra venta y donación para la apertura y amplia ción de calles y avenidas.....	79
a). En la Ley Orgánica del Departamento del -- Distrito Federal se encuentran consignadas las facultades por las cuales el Distrito Federal puede comprometerse con esta clase de contratos.....	79
b). En el Artículo 18 del mismo ordenamiento - se dice que al Departamento del Distrito - Federal corresponde.....	80
c). Facultades del C. Jefe del Departamento -- del Distrito Federal para suscribir contra tos regulados por el Derecho Común.....	81
d). Facultad del C. Oficial Mayor para cele--- brar convenios y contratos.....	81
3.- Contratos de Derecho Común que puede sus-- cribir el Departamento del Distrito Fede-- ral.....	85
4.- En el marco de la conciencia que debemos - tener acerca de que el crecimiento de nues tra ciudad es un fenómeno característico - de la época actual, que amenaza el bienesa tar de millones de gentes; se ha propuesto considerar que el suelo urbano tiene o de be tener un mayor contenido social.....	87
5.- Procedimiento para la Adquisición de los - Bienes Inmuebles necesarios para la Apertu ra o Ampliación de Calles, en la Delega--- ción Cuajimalpa de Morelos.....	91

	PAG.
a). Procedimiento para la Adquisición de Bienes Inmuebles necesarios para la Apertura y Ampliación de Calles y Avenidas.....	93
b). El Departamento del Distrito Federal es - la Administración de la Entidad Federativa Distrito Federal.....	102
CONCLUSIONES.....	123
BIBLIOGRAFIA.....	127

**CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS -  
DE LOS BIENES DEL ESTADO.**

Uno de los aspectos más olvidados desde mi punto de vista es el referido al patrimonio de la federación o como dicen otros del Estado. Tema que algunas veces a lo largo de la historia nacional ha sido enmarcado en el Derecho Civil, conforme a las ideas liberales, en donde el estado se comporta como un particular, y de modo especial su actuar es como vigilante de la propiedad privada que conforma al Código de Napoleón y al Derecho Romano Primero, es absoluto.

En este trabajo analizaré algunos puntos que llamaron mi atención por la naturaleza que mi actuación ha tenido desde que era estudiante y en el lapso que ha mediado, hasta llegar a este trabajo, culminación de ideales y esfuerzos, compartidos con gran número de personas.

Por consiguiente, la intención de este trabajo es la de cuestionar algunos puntos de la doctrina y la legislación, así como al repaso de otros para analizar el régimen jurídico de las adquisiciones que el Departamento del Distrito Federal realiza de los bienes inmuebles, necesarios para ampliar calles y en su caso para abrirlas, para satisfacer necesidades colectivas; situación ante la cual se presenta el interrogante de por qué razón no se hace uso de la facultad soberana que tiene el estado de expropiar por causa de utilidad pública, tal y como se contempla en la Ley Orgánica --

del Departamento del Distrito Federal y la Ley Federal de Expropiación.

Realizaremos un estudio de algunas disposiciones que a lo largo de la historia han regulado explícitamente o quizá tímidamente el régimen patrimonial estatal.

Con estos presupuestos iniciamos nuestro trabajo.

1.- El Régimen de la Propiedad Inmobiliaria del Estado en la Constitución de 1857.

No hacemos referencia a los documentos constitucionales anteriores a la Constitución de 1857 porque consideramos que no son importantes, por el contrario debido a su trascendencia preferimos dejarlos incógnitos, para futuros trabajos en lo particular; y ahora a nivel comparativo estudiamos este documento fundamental, así como en otro apartado lo que estipula nuestra constitución vigente.

a) El Congreso Constituyente de 1856-1857.

El Maestro Felipe Tena Ramírez resalta que "los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos -- por aclamación en la sesión preparatoria para integrar

la directiva, como presidente Arriaga y de secretarios Olvera y Zarco". (1)

Ya el simple oír los nombres a que hace referencia el autor mencionado nos hace palpar su magnificencia y calidad constitucional y social, ilustres legisladores que hoy en día son recordados y puestos como ejemplo para la presente generación y para las futuras.

Sin embargo la Constitución de 1857 ha sido severamente cuestionada, ya el ilustre Daniel Cosío -- Villogas afirmaba que "La Historia Mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho por poder borrar; tiene páginas heroicas, que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es el Congreso Constituyente de 1856" alabanza ésta, que contrasta con lo que a su vez nos dice el Doctor Jorge Sayeg Helú: "Durante los sesenta años que ésta estuvo vigente se suscitaron una cantidad innumerable de críticas a ella; es claro, durante ese lapso (1857-1917) en el cual hubo de todo: - desde la guerra de tres años y la paz de la dictadura

---

(1) Tena Ramírez F., Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 10 Edición, 1981, Página 595.

porfiriana, hasta el movimiento revolucionario que acabó con esta última - no fueron pocos los errores que se le encontraron. El más grave cargo que se ha hecho al Congreso Constituyente de 1856-1857, ha sido el de haber divagado en teorías abstractas e ilusorias y no haberse limitado al estudio del pueblo para quien iba a hacer la Constitución." (2)

Quiero hacer notar que en este congreso no se planteó de una manera categórica la situación del patrimonio de la federación, creemos que debido a lo que con anterioridad afirmábamos en el sentido de que al sentar sus reales la doctrina filosófica del liberalismo, con sus famosos postulados "dejar hacer, dejar pasar", no era importante discurrir sobre ese tema, ya que lo que más importaba era la situación de la propiedad individual, que como ya sabemos pertenecía a unos cuantos, por lo que los pensadores constituyentes, lucharon por la causa de las mayorías.

En este sentido encontramos la posición de José María Castillo Velasco al afirmar que "... de nada serviría reconocer libertad en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un

---

(2) Sayeg Helú J., El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo II, Cultura y Ciencia Política, A.G., México, 1973, Página 51.

palmo de tierra en qué ejecutar las obras que pudieran convenirles..."

Más adelante es más categórico: "... Por más que se tema a las cuestiones de propiedad es preciso - confesar que en ella se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí, no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos." (3)

De la misma manera Ponciano Arriaga se refiere a la propiedad desde un punto de vista social cuando dice que: "... Remediar en lo posible los grandes - abusos introducidos en el ejercicio del derecho de propiedad." "... uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su Código Fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial." (4)

Resulta loable y seguimos reconociendo la validez de los principios sostenidos por estos luchadores sociales, ya que la propiedad es un derecho que --

---

(3) Francisco Zarco, Historia del Congreso Constituyente, (1856-1857), El Colegio de México, 1956, -  
Página 362.

(4) Idem., Pág. 364.

forja naciones o las destruye por medio de revoluciones cuando no se proporciona a la mayoría.

b) El Artículo 27 de la Constitución de 1857.

La Constitución del 57 también consideró lo relativo a la propiedad en su Artículo 27, el que textualmente establecía:

Artículo 27.- La propiedad de las personas - no puede ser ocupada sin su -- consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa - indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los re-- quisitos con que ésta haya de verificarse.

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 de los edificios destinados in mediata y directamente al servicio u objeto de la institucion.

Posteriormente el 14 de Mayo de 1901 se adiciona el segundo párrafo de este Artículo para quedar de la siguiente manera:

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sea su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles - cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquellas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. - Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles, - que no se encuentren en el caso expresado podrán adquirir, y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la Ley Federal - que al efecto expida el Congreso de la Unión."

A primera vista se descubre, como hemos venido sosteniendo que este documento no regulaba satisfactoriamente el régimen inmobiliario del estado; es de--

cir, no se refería ni al mar territorial, patrimonial ni interior, tampoco al subsuelo, ni a los mantos --scuíferos.

Por el contrario se nota la honda preocupación de las ideas dominantes en su tiempo individualista de asegurar la propiedad de los particulares -- con un: "La propiedad de las personas no puede ser -- ocupada sin su consentimiento." Es decir, el estado -- debe asegurar a como de lugar ese derecho absoluto, -- oponible a todo mundo, y el estado no puede molestar sino por causa de utilidad pública y previa indemniza-- ción. Mucho se ha escrito sobre la diferencia entre -- "previa" y "mediante" indemnización.

Previa indemnización significaba que lo pri-- mero que se debía hacer era cubrir el perjuicio que -- se ocasionaba al particular, el pago en detrimento -- del patrimonio estatal. Lo que a todas luces resulta-- ba una limitación a la consecución del bien público, -- y por consiguiente para la satisfacción de las necesi-- dades sociales.

c) El Código Civil del Distrito Federal y Te-- rritorio de la Baja California de 1871.

Bajo de la vigencia de la Constitución de -- 1857 se expide el Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California del 12 de Marzo de -- 1871, mismo que se refiere a los bienes propiedad del Estado en su Libro Segundo, De los Bienes, La Propie--

dad y sus Diferentes Modificaciones, pero específicamente en su Capítulo III. De los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen.

En este documento el Artículo 796 dice: Son bienes de propiedad pública:

- 1º El territorio del Estado, que no esté bajo dominio particular conforme a derecho;
- 2º Los que forman el erario del estado conforme a las Leyes;
- 3º Los bienes de las municipalidades y los de las oficinas o establecimientos públicos, que dependan del gobierno del Estado;
- 4º Las cosas que no tienen dueño y los bienes que dejan las personas que mueren sin herederos o cuyas sucesiones deben considerarse abandonadas según las Leyes..

A su vez el Artículo 800 establecía: Los bienes de propiedad pública se dividen en bienes de uso común y bienes propios.

Artículo 802.- En el Artículo anterior se comprenden:

1º Las playas del mar; entendiéndose por tales aquellas partes de tierra que cubre el agua en su mayor flujo ordinario.

2º Los puertos, bahías, radas y ensenadas.

3º Los ríos aunque no sean navegables, su alveo, las rías y los esteros.

4º Los puentes, calzadas, caminos y canales -  
construidos y conservados a expensas del Estado.

5º Las viberas de los ríos navegables, en ---  
cuanto al uso que fuere indispensable para la navegacion.

6º Los lagos y lagunas que no sean de propiedad particular.

7º Las calles, plazas, fuentes y paseos de poblaciones.

8º Los palacios, los monumentos y los edificios del Estado destinados a las oficinas y demás establecimientos públicos.

No sería justo criticar por el simple deseo de hacerlo lo que establecía este Código, ya que en ese entonces no existía una teoría del derecho administrativo, que se empezaba a gestar básicamente en Francia, y porque no se consumaban todos los acontecimientos

tos que han hecho que contemos en la actualidad con -- una Ley específica que regula el patrimonio estatal, -- como lo es la Ley General de Bienes Nacionales, que en el marco de la legislación administrativa, ha venido a derogar las disposiciones contenidas al respecto por -- el Código Civil vigente en la actualidad.

En este ordenamiento no se hacía referencia, -- por ejemplo a los bienes del dominio privado de la Federación, ni se establecía el régimen de los contratos que pueden realizarse con los bienes estatales, previa desincorporación del dominio público, y su ingreso al dominio público por medio del decreto correspondiente, sin embargo el Código Civil de 1871, es ya un adelanto que reguló positivamente el régimen inmobiliario en su tiempo.

## 2.- El Régimen de la Propiedad Inmobiliaria del Estado en la Constitución de 1917.

Narra Jorge Carpizo que "al leerse el proyecto de Carranza y escuchar los diputados el Artículo 27 causó gran desilusión, porque no se abordaban los grandes problemas del campo. El Artículo seguía la línea -- trazada en 1857. Las innovaciones eran de importancia secundaria; que en las expropiaciones la declaración -- de utilidad pública la haría la autoridad administrativa; incapacidad de sociedades anónimas, civiles y mercantiles, para poseer y administrar bienes raíces, con la excepción de las sociedades de beneficencia, las -- cuales podrían poseer los bienes raíces indispensables

para cumplir con su objeto; la Cláusula Galvo; y la -- prohibición a corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos para administrar las instituciones de beneficencia privada." (5)

Los narradores de la época así como los que fueron parte de ese Congreso Constituyente han dejado constancia de su preocupación por la propuesta mencionada anteriormente, sin embargo Pastor Rouaix dejó sentir su influencia y expuso: "sobre los derechos individuales a la propiedad ... (estaban) los derechos superiores de la sociedad, representada por el estado, para regular su repartición, su uso y su conservación, - de ahí "... la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares constituyendo la propiedad privada ... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada - las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación." (6)

---

(5) Carpizo J., La Constitución Mexicana de 1917, -- UNAM, México, Tercera Edición, 1979, Página 110.

(6) Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 Constitucionales, Págs. 155 y ss., citado por -- Sayeg Helú J., El Constitucionalismo Social Mexicano., ob. cit. Pág. 306.

De una manera categórica se resumieron todas las posiciones y finalmente se reguló la pertenencia de la propiedad estatal, que en última instancia es de la comunidad presente, pasada y futura, es decir, de la nación; porque resolver y especificar el contenido, alcance y extensión de la propiedad estatal y particular, es garantizar la paz social ya que el estado no debe ser ni es, un acaparador de tierras; por el contrario, su propiedad inmobiliaria ha sido destinada a solucionar los problemas de un pueblo que día a día se ve cada vez más preocupado por la satisfacción de las necesidades colectivas de una sociedad que crece desmesuradamente, y que debe gozar de los satisfactores que la tecnología y el progreso les debe brindar.

Así pues, la Constitución de 1917 determinó en su exposición de motivos los argumentos históricos que redactó Molina Enríquez y que siguen teniendo vigencia en nuestros días:

"La propiedad de todas las tierras perteneció a la corona española, - quien generosamente permitió a -- los particulares constituir la -- propiedad privada, pero fue una -- propiedad precaria, restringida. Explicó que esta situación prevaleció hasta el porfiriato, régimen que declaró la propiedad absoluta al tipo romano, pero que la nueva legislación se ligaba con -

la colonial, por lo cual la nación tomaba el lugar de la corona española, como propietaria absoluta de todas las tierras, lo que la capacitaba para administrar las tierras del subsuelo como mejor le conviniera.

Se estableció el derecho absoluto de la nación sobre las riquezas del subsuelo, como el carbón de piedra, petróleo, carburos de hidrógeno y minerales. Se enumeraron los bienes que eran inalienables e imprescriptibles y de los cuales la nación podía conceder concesiones administrativas.

Estas nuevas ideas que se apuntaban en el proyecto son importantes; se le asignó a la tierra una función social, ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios, para que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lágrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó que se debían solucionar

las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado." (7)

Consideramos que la evolución que se conformó del documento fundamental de 1857 al nuevo de 1917, resultó de 360 grados, ya que de una forma práctica, sencilla y clara se reglamentó y especificó que la nación y por consiguiente los mexicanos pasados, actuales y futuros son los propietarios de los bienes que se atribuyen al Estado, cambiando además el sentido de la propiedad de un tono absoluto, a su subordinación al interés social, por lo que siguiendo las garantías de audiencia y legalidad, el Estado Soberano, puede imponer modalidades a la propiedad privada y en su momento hacer que la misma vuelva a la nación.

Podemos concluir este apartado sosteniendo -- que la propiedad inmobiliaria, mobiliaria y original de la nación se constituyó a nivel constitucional como fruto de la revolución de 1910, con las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

---

(7) Cerpizo J., La Constitución Mexicana de 1917, UNAM. México, 2ª Edición, 1979, Págs. 110 - 111.

### 3.- El Constituyente de 1917 y la Propiedad Inmobiliaria Federal.

Como consecuencia de la existencia y evolución que en el marco del derecho con profundo sentido social, dentro de nuestro sistema jurídico nacional, - han aparecido publicadas en el Diario Oficial de la Federación un conjunto de Leyes, fruto de la sabiduría - del Constituyente permanente, que han regulado cada vez más perfectamente el patrimonio estatal, no sólo - inmobiliario sino también el mobiliario.

Así tenemos entre otras:

- a) La Ley Federal de Expropiación.
- b) La Ley General de Bienes Nacionales.
- c) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- d) Ley Federal de la Reforma Agraria.
- e) Ley Federal del Mar (D.O.F. 8 de Enero de 1986.)
- f) Ley Federal de Aguas.
- g) Ley General de Asentamientos Humanos.
- h) Ley de Obras Públicas.

CAPITULO SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917.

Siguiendo el desarrollo de nuestro trabajo, - en este Capitulo iniciaremos comentando algunos aspectos fundamentales de la realidad de la propiedad estatal, haciendo notar opiniones encontradas dentro de la doctrina, las cuales al ser expuestas por renombrados tratadistas consideramos que en lugar de confundir, enriquecen la opinión de quien no es perito en la materia.

1.- Formación del Artículo 27 Constitucional.

Como hemos venido exponiendo el Artículo 27 Constitucional es el que regula la propiedad que se de tenta en México, y si bien su origen y procedimiento - de creación se cimentó sobre la necesidad de regular - la tierra laborable, como lógica consecuencia se llegó a determinar el régimen legal de la propiedad en general, con lo que actualmente se cuenta en nuestro país con un marco constitucional claro y específico, así co mo con un número suficiente de leyes reglamentarias -- que tutelan y hacen posible la seguridad jurídica en - lo concerniente a la propiedad.

Vinculando por otra parte el marco del anál sis constitucional que venimos realizando, con lo que alguien podría argumentar que nuestro trabajo es un es tudio de Derecho Constitucional, queremos en este punto hacer nuestras las propuestas y consideraciones que

Allan R. Brewer Garfías formula, en relación a su patria Venezuela: "El derecho administrativo en la actualidad, es el derecho de la intervención del Estado en la vida económica y social; es el derecho de las limitaciones y regulaciones a los derechos individuales, a los derechos económicos, a los derechos sociales y a los derechos políticos de los administrados, y es el derecho de la protección de éstos frente a las acciones del Estado, además de ser el derecho relativo a la administración, pública, su organización y funcionamiento. Hace setenta y cinco años, era sólo esto último, he allí los extremos de la evolución que intentamos exponer a través del análisis en el derecho administrativo venezolano, de la evolución del derecho de propiedad y de la libertad económica." (8)

Estimamos acertado el pensamiento de este autor, porque como él mismo sostiene el derecho administrativo es sin duda, la rama del derecho que está más vinculada a la historia política y económica de los países. Por ello, la evolución del derecho administrativo en cualquier sistema jurídico muestra la evolución política del mismo.

---

(8) Brewer-Garfías, Allan R., La Evolución del Régimen del Derecho de Propiedad en Venezuela, en -- Estudios de Derecho Económico, Tomo III, UNAM, - 1979, Pág. 9.

En México también se ha manifestado lo que el personaje anterior sostiene, causa por la cual nos ha interesado desarrollar nuestro trabajo sobre estos tópicos trascendentales e interesantes, que a criterio de mi director de tesis, como del sustentante, no están lo debidamente tratados que se debiera, queriendo contribuir a realzar estos temas administrativos, que realizan de una manera más directa la consecución del bien público temporal, función del estado.

- a) Importancia del Pensamiento del Constituyente Pastor Rouaix, en la redacción y contenido -- del Artículo 27 Constitucional.

Ya anteriormente habíamos recalcado la importancia que se dejó sentir dentro del Congreso Constituyente de 1917 por parte del Ingeniero Pastor Rouaix, -- sobre todo en el 27, a quien por otra parte se ha querido criticar que en la exposición de motivos del mencionado Artículo haya expresado que: "La propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria... El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio; pero dentro de ese derecho de disposición concedía a los pobladores ya -- existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio... Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasa-

do con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado."

Esto sirvió como fundamento al primer párrafo del Artículo 27.

"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."

Se critica el que un antecedente del absolutismo haya servido como base de una tesis revolucionaria, sin embargo, siguiendo al maestro Tena Ramírez, - afirmamos con él que "El constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho de estado sobre el territorio como un derecho real de naturaleza pública. El principio no quedó en la mera declaración del párrafo primero, sino que inmediatamente después se hizo -- aplicación del mismo en dos casos principales; al sustraer de la propiedad privada, para incorporarlos al - dominio directo de la nación, ciertos bienes, especialmente sustancias del subsuelo, y al autorizar la impo-

sición de modalidades a la propiedad privada." (9)

Concluye este distinguido autor diciendo: ---  
 "Así pues no parece que nuestra constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario original, que es la nación."  
 (10)

b) Opinión del Doctor Ignacio Burgoa Orihuela.

El mencionado autor Tena Ramírez sostiene que nuestra Carta Magna no sustenta el principio del "Dominio Eminente del Estado", sin embargo el Doctor Burgoa sostiene este postulado cuando dice: "En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el "DOMINIO EMINENTE" que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del Artículo 27 Constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento -

---

(9) Tena Ramírez F., Ob., Cit., Pág. 187-188.

(10) Tena Ramírez F., Idem., Pág. 188.

consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta . . . En síntesis, el concepto de "propiedad originaria" empleado en el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad - que el estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: "el territorio." (11)

Coinciden no obstante, los dos autores cuando sostienen que el estado es el titular; Tena al decir - que es un dominio más concreto y real un dominio que - en vía de regreso al propietario original puede desplazar a la propiedad privada, y Burgoa a la pertenencia del territorio al estado en vía de su imperio, o soberanía. Volvemos a sostener que las opiniones contradictorias enriquecen como en este momento, encontrando -- las coincidencias entre su pensar.

## 2.- Diversas Clases de Propiedades de la Nación.

### a) Los Bienes de Propiedad Originaria:

Como se ha venido sosteniendo los bienes de propiedad originaria son el territorio que ha correspondido, corresponde y corresponderá a la nación, que se utiliza en ocasiones como sinónimo de estado, quien

---

(11) Burgoa Orihuela I., Las Garantías Individuales, -- Porrúa, México, 12ª Edición, 1979, Pág. 479-480.

ha permitido la existencia de la propiedad privada, y a pesar de ésta por causa de utilidad pública puede su primirla regresandola a su original poseedor, mediante indemnización.

b) Los Bienes de Dominio Directo.

El párrafo cuarto del Artículo 27 Constitucional estatuye:

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

Sobre este aspecto es necesario recordar los sistemas que han fundamentado la propiedad minera.

Algunas legislaciones excluyen la interven--  
ción del estado; como es el caso de las que consideran  
a las sustancias minerales como una adquisición de la --  
propiedad del suelo y donde el propietario del suelo -  
tiene derecho sobre los productos minerales que yacen  
en el subsuelo.

En este sistema se considera a las sustancias  
minerales como res nullius (cosa de nadie), y se reconoce  
la posibilidad de que el primer ocupante las haga -  
de su propiedad, excluyéndose la intervención del estado  
para su explotación.

Seguendo al Doctor Gabino Fraga podemos de--  
cir que en 1783 en las Ordenanzas de Aranjuez se dispuso  
que las minas eran propias de la Real Corona, así -  
por su naturaleza y origen; por lo que sin separarlas  
de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en --  
propiedad y posesión, en el concepto de que esta ce--  
sión se entiende bajo de dos condiciones: la primera -  
que hayan de contribuir a mi real hacienda la parte de  
metales señalada y la segunda, que han de labrar y disfrutar  
las minas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas.

En el Código de Minería de 1884, se continuó  
reconociendo el dominio directo de la Nación sobre las  
sustancias minerales; pero se estableció que el dueño  
del suelo era el propietario y podía disponer libremente  
de los yacimientos carboníferos y petrolíferos que  
se encontraran en el subsuelo.

En la Ley Minera de 1892 aunque se estableció un régimen semejante sin embargo, se hizo una variación por lo que hace el petróleo, respecto del cual se declaró simplemente que el dueño de la superficie tenía el derecho de explotar el petróleo sin necesidad de concesión especial.

A su vez la Ley Minera de 1910 reproduce en sus términos las disposiciones de la Ley de 1884, declarando que son propiedad del dueño del subsuelo los yacimientos petroleros del subsuelo.

Por último, el párrafo cuarto del Artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, volviendo a la tradición española, "estableció el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales, incluyendo, como antes se dijo, los carburos de hidrógeno." (12)

Al respecto concluye el Doctor Fraga que "la propiedad atribuida a la nación sobre las sustancias minerales, no es una propiedad privada regida por las normas de derecho civil, sino afectada a la satisfacción de ciertos fines sociales, como son el de garantizar una eficaz explotación de los elementos naturales y un aprovechamiento regulado por el interés social."

---

(12) Fraga G., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 23ª Edición, 1984, Pág. 360-361.

### 3.- Los Bienes Patrimoniales del Estado.

Lo anterior nos lleva consecuentemente a la interrogación acerca de afirmar o negar, si el estado posee un patrimonio propio, o por el contrario carece de él.

Lógicamente, el estado al ser un ente susceptible de derechos y obligaciones, es decir, es una persona moral, tal y como se encuentra establecido en el Artículo 25, Fracción I del Código Civil Federal vigente.

Por tal motivo, es un presupuesto que el estado para cumplir con sus fines de derecho público debe contar con un patrimonio que financie sus objetivos y metas, de interés general.

#### a) El Concepto de Patrimonio del Estado.

Andrés Serra Rojas afirma que el Patrimonio del Estado: "se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valbrarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines." (14)

(14) Serra Rojas A., Derecho Administrativo, Porrúa, - México, Tomo II, 7ª Edición, 1976, Pág. 105.

Para Gabino Fraga "el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o patrimonio del propio estado." (15)

Por su parte Acosta Romero lo define como: -- "el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, bienes y derecho, e ingresos, cuya titularidad es del propio estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos." (16)

Sayagués Laso es más parco sobre el tema cuando dice: "el conjunto de bienes que forma el patrimonio estatal, se integra con los bienes que pertenecen al dominio público y los que forman el dominio privado. La distinción responde a una realidad evidente y se ha incorporado al derecho positivo de casi todos los países." (17)

Expuestas las definiciones de los autores a que se ha hecho referencia es necesario hacer hincapié en que por lo general todos los autores coinciden en -

---

(15) Fraga G., Ob. cit., Pág. 343.

(16) Acosta Romero M., Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 5ª Edición, 1983, -- Pág. 567.

(17) Sayagués Laso E., Tratado de Derecho Administrativo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S. A., -- Montevideo, 3ª Edición, 1974, Pág. 248, Tomo II.

que el estado, para cumplir con sus fines debe contar con recursos, que tanto inmuebles como muebles se han venido enmarcando en bienes del dominio público o del privado de la federación, aunque hay que tener presente que el estado cuenta con derechos, que también son parte integrante de su patrimonio, por ejemplo las acciones serie A de las empresas de participación estatal mayoritaria, de las sociedades nacionales de crédito, etc. Y por otro lado cuenta con los mecanismos fiscales para hacerse de recursos de forma ordinaria o extraordinaria lo que en este momento escapa a la intención del trabajo que se está presentando.

Por consiguiente es preciso también hacer mención de que al tenor del ya antes mencionado Artículo 25 del Código Civil Federal, tanto los Estados (entidades federativas), como los Municipios cuentan también con su propio patrimonio. Pero no se termina ahí la clasificación sino que ya por disposición legal existen entidades que cuentan también con patrimonio propio, el cual en última instancia es parte del genérico que resume todos, es decir del de la Federación, tal como sería el patrimonio de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, las sociedades nacionales de crédito, los fideicomisos públicos, las arrendadoras financieras, las aseguradoras, las afianzadoras, las uniones de crédito.

Pero todos estos patrimonios de organismos estatales como acabamos de exponer son parte del patrimonio

nio de la federación. Lo mismo debe decirse del patrimonio del Distrito Federal, por depender de la Administración Pública Federal Centralizada, único que tiene patrimonio propio, no porque sea una dependencia centralizada, sino por ser un estado.

Dentro del marco conceptual que venimos utilizando de una manera más clara y concreta, podríamos decir que el Patrimonio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal es una realidad, porque como lo afirma el mencionado autor uruguayo Sayagués Laso: "... en la época actual el patrimonio de las entidades estatales es inmenso y está constituido por toda clase de bienes: tierras, costas, caminos, calles, cursos de agua, puertos, diques, edificios, transportes, líneas de comunicaciones, establecimientos culturales, comerciales e industriales, títulos y acciones, divisas, numerario, etc." (18)

Por consiguiente podemos afirmar que el patrimonio de la Federación se puede clasificar de la siguiente manera:

- a) Patrimonio de la Federación para cumplir con sus objetivos en todo el territorio nacional.

---

(18) Sayagués Laso E., Ob. Cit., Pág. 247.

- b) Patrimonio de las Entidades Federativas: al tenor del mismo Artículo 27 Constitucional -- los estados de la Federación poseen su propio patrimonio para poder cumplir con sus objetivos, en el ámbito de su respectiva competencia, para tal efecto es ilustrativo hacer referencia a lo que establece la Constitución Política del Estado de México, la cual en su Artículo 14 determina lo siguiente:

ARTICULO 14.- Por virtud de lo dispuesto en el Artículo anterior corresponderán al Estado como persona moral, todos los derechos que el Artículo 27 de la Constitución Federal reconoce a la nación y que por la misma constitución o por las Leyes que de ellas se derivan, no deban considerarse como reservados a la Federación o concedidos expresamente a los municipios.

De lo anterior se desprende que en las entidades federativas existen bienes estatales del dominio público y privado, con las características específicas que por tal motivo se les atribuyen.

- c) Patrimonio de los Municipios: en consecuencia como es sabido en función de la descentralización política existente en nuestro país, los municipios cuentan con personalidad jurídica propia y por tanto también cuentan con un patrimonio. Al respecto la misma Constitución Política del Estado de México, en su Artículo 16 nos sirve para ejemplificar nuestra afirmación:

ARTICULO 16.- Conforme a lo dispuesto en el Artículo anterior, corresponderán a los Municipios como personas morales los derechos que se desprenden del segundo inciso de la fracción VI del párrafo séptimo del Artículo 27 de la Constitución Federal, y todos los demás que de esos mismos derechos se deriven.

Se hace referencia a que el Artículo 27 de la Constitución Federal determina que "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente."

d) El Patrimonio del Distrito Federal.

Como mencionabamos líneas arriba el Artículo 27 de la Constitución Federal establece que "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

En este aspecto cabe hacerse la interrogante de por qué razón se refiere el multicitado Artículo 27 Constitucional al Distrito Federal.

Mi director de tesis ha sostenido en la cátedra la incongruencia que presenta el distrito federal, - que se analiza como dependencia perteneciente a la Administración Pública Federal, encontrando que el 26 y el 44 se refieren al Departamento del Distrito Federal; -- mientras que el 50 habla del Distrito Federal, al decir:

ARTICULO 50.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la Ley.

El Licenciado Pérez critica que el Gobierno del Distrito Federal que categóricamente sostiene es un Estado, sea considerado como dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada y que en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se hable de un sujeto titular de un estado. Cómo es posible que el Distrito Federal esté regulado por dos Leyes Orgánicas ?

En lo particular comparto esa opinión, en -- virtud de que en base a lo que se ha hecho mención y -- con el apoyo de la parte del 27 Constitucional, 5ª de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, -- 73 Fracción VI de la Constitución Federal y de lo que estatuyo la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, resulta a todas luces evidente que el Distrito Federal es un estado en el que residen los poderes Federales, mismos que en un momento dado pueden cambiar de residencia supuesto en el cual, al tenor del -- Artículo 44 de la Carta Magna se designaría como Estado del Valle de México.

En cuanto al patrimonio del Distrito Federal el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en sus fracciones I y VI se refiere a éste, y más específicamente se encuentra regulado por el Capítulo IV. Del Patrimonio del Departamento del -- Distrito Federal, que debería titularse únicamente:

**"DEL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL."**

### CAPITULO TERCERO.- FORMAS DE ADQUIRIR EL DOMINIO DE LOS BIENES.

En este capítulo haremos un estudio analítico de las formas o medios, a través de los cuales el Estado, Federación o Distrito Federal, en el caso concreto, se hacen de bienes fundamentalmente para cumplir con sus finalidades de interés social.

Consideramos además, que la base, el marco para la adquisición de bienes se encuentra generalmente establecido en la Ley General de Bienes Nacionales, la cual ha sido seguida en lo fundamental por las leyes estatales, como es el caso de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

#### 1.- La Ley General de Bienes Nacionales y la Propiedad del Estado.

Mucho se ha cuestionado si el Estado detenta sobre los bienes un auténtico y absoluto derecho de propiedad, lo que nosotros en este momento hemos resuelto, conforme a lo anotado en los capítulos anteriores, en virtud de que el Estado al ser propietario original de toda parte del territorio, y al tener la facultad de transmitir la titularidad de la propiedad a los particulares, constituyendo la propiedad privada; lógico es entender que quien tiene lo más tiene lo menos, máxima esta del derecho, de donde se desprende que el Estado, realmente tiene un auténtico derecho de propiedad sobre su territorio, lo que legitima el con-

tenido de la ley que a grandes rasgos comentaremos a continuación, para posteriormente hablar del patrimonio del Distrito Federal.

La vigente Ley General de Bienes Nacionales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación -- del día 8 de enero de 1982, la que ha sufrido diversas adiciones y modificaciones, siendo las últimas aquellas que aparecieron publicadas en el Diario Oficial -- de la Federación del 21 de enero de 1985.

En lo particular consideramos que esta ley -- ha venido a llenar lagunas y problemas que podrían afectar diversos rubros de la vida estatal, ya que al -- regular la totalidad de las operaciones inmobiliarias de que pueden ser objeto los bienes que pertenecen al Estado como tal, permiten una seguridad jurídica de -- los mismos, lo que sirve de orientación al mismo particular, quien tiene a la vista un régimen legal exorbitante, de derecho público, que debe ser salvaguardado, y al que si bien no es intocable, si trasciende el marco protector del patrimonio de los particulares.

En un primer momento debemos considerar que el patrimonio estatal es uno, por lo que algún autor -- ha sostenido que hay un patrimonio general o universal, mismo que se subdivide en otros autónomos, pero a la vez integrantes del mismo patrimonio de la Federación.

En ese orden de ideas, se dice que hay un patrimonio de la Federación, que es aquel que regula la Ley General de Bienes Nacionales, un patrimonio de las entidades federativas, un patrimonio de los municipios, y además un patrimonio de cada una de las entidades paraestatales, que poseen personalidad jurídica propia y a la vez patrimonio propio.

2.- Algunos Comentarios a la Ley General de -  
Bienes Nacionales.

Debido a la gran trascendencia que tiene esta Ley, en el marco del patrimonio inmobiliario federal y por extensión al de cada uno de los organismos - estatales, haremos referencia a algunos aspectos de esta que consideramos interesantes, toda vez que como hemos podido constatar no se encuentra abundancia de estudios al respecto.

Así tenemos que este ordenamiento jurídico - tuvo como finalidad preponderante reducir las diversas leyes y disposiciones de carácter jurídico, reuniendo en un solo cuerpo legal las disposiciones que anteriormente a la ley en vigor se encontraban dispersas en diversos ordenamientos y mandamientos administrativos.

Por otra parte, "por medio de esa unifica----ción del régimen jurídico se pretende establecer un --aparato eficaz de control, administración, uso, aprovechamiento y vigilancia de los bienes muebles e inmue----bles de la nación, cuya gestión se encomienda al Poder

Ejecutivo para alcanzar mejor rendimiento de dichos -- bienes, y a la vez un adecuado uso en función de la -- prestación del servicio público, que está obligado a -- realizar en función del bienestar colectivo. Los bie-- nes del dominio privado de la Federación según se des-- prende de la lectura de la ley, constituyen lo que pue-- de llamarse una reserva inmobiliaria formada por aque-- llos bienes inmuebles no destinados a un servicio pú-- blico, ya por ser de uso común o por encontrarse for-- mando parte de los bienes que son de propiedad privada de la federación (bienes propios), reserva inmobilia-- ria que habrá de servir para satisfacer en forma pefe-- rente en su caso, los futuros requerimientos de las en-- tidades públicas, entendiéndose por tales tanto a las se-- cretarías del despacho y los departamentos administra-- tivos como las entidades que componen la administra-- ción pública paraestatal, a las que se refiere el Ar-- tículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Públi-- ca Federal." (19)

Consideramos clara y suficiente la opinión -- del Licenciado Ignacio García Garfías, en cuanto al -- régimen legal de los bienes del dominio privado de la -- federación, así como en lo que se refiere a su destino -- final.

---

(19) García Garfías I., La Ley General de Bienes Nacio-- nales de 23 de diciembre de 1981, en ANUARIO JURÍ-- DICO, XI 1984, UNAM, México, 1984, Pág. 34-35.

Otro de los aspectos importantes de esta ley, es que por primera vez se encuentra un capítulo que regula las adquisiciones realizadas por las dependencias y entidades de la administración pública federal conforme al cual cada dependencia debe formular un programa anual de sus necesidades inmobiliarias para el cumplimiento de las funciones a su cargo y obtener de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología autorización de dicho programa. Este sistema también, por disposición de la ley, es aplicable a las dependencias y entidades paraestatales. La mencionada Secretaría podrá o no autorizar la adquisición y también el destino de los inmuebles que la dependencia solicitante de la autorización pretenda adquirir de acuerdo con cada programa.

Como aspecto complementario de lo anterior, en el capítulo segundo se establece el sistema para la adquisición de bienes inmuebles por las dependencias y entidades de la administración pública federal, por virtud de las cuales las dependencias gubernamentales quedan obligadas a redactar programas anuales conforme a calendario, que contengan las necesidades inmobiliarias de cada dependencia para el cumplimiento de las funciones a su cargo. Este precepto otorga competencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para autorizar dichos programas.

Intimamente en vinculación con nuestro trabajo, se encuentra previsto en la mencionada ley, que la adquisición de inmuebles para destinarlos al servicio

de la administración pública podrá llevarse a cabo mediante contrato traslativo de dominio o por la vía de expropiación por causa de utilidad pública. En este segundo caso la indemnización que se cubrirá al particular afectado presenta una variante, que consiste en -- que el gobierno federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, donando la diferencia de más -- que pudiera resultar en los valores, siempre que se -- trate de personas que perciban ingresos no mayores a -- cuatro tantos del salario mínimo general de la zona -- económica, y cuando este último estuviere utilizando -- como habitación el inmueble expropiado o tenga en él -- establecido un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

Lo anterior porque se permite a las dependencias y entidades la celebración de contratos de compra venta y donación con sus propias características, al -- igual que lo prevee la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de evitar hasta -- donde sea posible una expropiación, con la tardanza -- que esto trae para la realización de la obra pública -- proyectada. Por esta razón desde este momento propugnamos porque se haga efectiva la simplificación administrativa, no quedándose como una idea o bandera, que -- queda registrada en los anales de la Administración Pública Federal.

### 3.- Los Bienes del Dominio Público de la Federación.

El maestro Andrés Serra Rojas ha definido el patrimonio del Estado como aquel que: "se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, - encaminados a la realización de sus fines." (20)

El maestro Gabino Fraga por su parte dice -- que: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus - atribuciones constituye el dominio o patrimonio del -- propio estado." (21)

Volvemos a la idea de la propiedad que detenta el Estado sobre sus bienes, al profundizar acerca - del pensamiento de Fraga, quien sostiene que: "La legislación mexicana puede colocarse dentro de la orientación que reconoce que los bienes de dominio público son susceptibles del derecho de propiedad ... Todavía pudiera objetarse que la inalienabilidad es contraria a la facultad de disponer que se ha reconocido como -- elemento característico de la propiedad, tal como se - organiza por las legislaciones que derivan directamente de la romana; pero este argumento sólo sería válido si no se conociera más que ese tipo de propiedad y si no fuera notoria la evolución del concepto primitivo -

---

(20) Serra Rojas A., Derecho Administrativo, Porrúa, - México, 1976, Pág. 105.

(21) Fraga G., Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1984, Pág. 343.

de ésta considerada como derecho subjetivo, al de la propiedad como función social en al que el régimen correspondiente se basa, no en modelos invariables, sino en la necesidad de favorecer la realización de los fines a que los bienes están afectados."

A mayor abundamiento debemos concluir diciendo que efectivamente el Estado, Federación, Municipios, y por consiguiente el Distrito Federal tienen su propio patrimonio.

Por lo que se refiere a los bienes del dominio privado de la federación, la ley en comentario nos dice que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero si son sujetos de actos de disposición, pudiendo por consiguiente, realizar casi todos los actos jurídicos de los enmarcados como contratos, a excepción de las donaciones que prohíbe la misma ley y el comodato.

#### 4.- Régimen de los Bienes Inmuebles del Departamento del Distrito Federal.

En las siguientes líneas realizaremos un estudio pormenorizado de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en todo lo relativo al patrimonio de dicha dependencia, haciendo notar más bien, que de ese estado, ya que es un principio consagrado por la doctrina que las dependencias centralizadas no poseen un patrimonio exclusivo, sino que el patrimonio que poseen es el de la Federación, tal y como se des--

prende de la lectura de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por tanto, afirmamos que el Departamento del Distrito Federal como dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada no tiene ni personalidad ni patrimonio propio.

Por el contrario, la entidad Federativa denominada Distrito Federal, sí posee personalidad jurídica propia y a ese título posee su patrimonio propio, - con las características y modalidades que en su propia Ley se especifican.

Atento a lo anteriormente expuesto, el Artículo 19 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en lo sucesivo denominaremos bajo las siglas LÓDDF, establece:

ARTICULO 19.- El Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 73, -- Fracción VI, base 1ª. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal y lo --- ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a --- quien nombrará y removerá libremente.

En este dispositivo se legitima la representación que ostenta el Jefe del Departamento del Distrito

to Federal, por lo que se explica el contenido del Artículo 109.

ARTICULO 109.- Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal, la representación legal de éste, la que podrá delegar, en los términos que establezca el reglamento interior, en los funcionarios del propio Departamento que por sus atribuciones se encuentren vinculados con la materia motivo de la representación.

Sin tratar de ignorar otras funciones o atribuciones, nos centraremos en aquellas que posee el Jefe del Departamento y que específicamente se refieren al patrimonio que detenta.

Así tenemos que el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al referirse a la facultad del titular en materia de gobierno, le da competencia para:

FRACCION I.- Administrar los bienes de dominio público y los de dominio privado del Departamento del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecológica y a la de Programación y Presupuesto.

Es preciso hacer hincapié en que el titular - del Departamento del Distrito Federal, (debería ser -- del Distrito Federal), únicamente tiene la facultad de Administrar los bienes de dominio público y del privado, ya que para cualquier acto de disposición y para -- su control debe intervenir, por lo que se refiere a -- cualquier acto jurídico que no sea administración, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, así como -- la Secretaría de Programación y Presupuesto, en lo relativo a control y destino del numerario objeto de la transacción o contrato.

A su vez la Fracción IV nos dice:

FRACCION IV.- Llevar al registro y control - de los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Distrito Federal y vigilar su -- adecuado uso y conservación, así como ordenar su recuperación administrativa cuando -- proceda, con la intervención que las leyes - otorguen a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y a la de Programación y Presupuesto.

También es importante que en última instancia los bienes muebles de esta entidad federativa, pertencen a la Federación, la que controla esta clase de bienes a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que el control de los inmuebles corresponde exclusivamente a la mencionada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El Artículo 18, por otra parte, da facultad - al Departamento del Distrito Federal en asuntos de materia jurídica y administrativa, especificando en la - Fracción II su competencia para: "Vigilar y supervisar que en la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que sea parte el Departamento del Distrito Federal, queden debidamente garantizados los intereses de éste y vigilar asimismo que las operaciones de ventas de bienes muebles e inmuebles que lleva a cabo el Departamento se ajustan a lo establecido por las disposiciones legales, así como intervenir en la constitución y, en su caso, en la cancelación de garantías que aseguren el exacto cumplimiento de dichos contratos y convenios."

Es lógico suponer y entender esta facultad, - misma que el titular de esa dependencia delegará en el Oficial Mayor de la misma, lo que como veremos más --- adelante, debe regularse de manera que se haga efectiva la simplificación administrativa, bandera de nuestro sexenio, en el cual la grave situación económica - hace urgente una reducción de costos, con una mayor eficiencia.

También en lo relativo al presente trabajo es importante tener presente que el Artículo 18, en su -- Fracción XII faculta al Jefe del Departamento para:

"Determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al ejecutivo la expedi---

ción del correspondiente decreto de expropiación u ocupación, en los términos del Artículo 27, Fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Expropiación."

En lo particular, las Delegaciones Políticas o Directamente el Departamento celebra los contratos - de compraventa o donación, cuando es necesario afectar un bien de particulares con motivo de la apertura y ampliación de calles, con el objeto o finalidad de no utilizar el acto soberano de expropiar, por lo que al celebrar los mencionados contratos, se trata de agilizar el trámite y lesionar lo menos posible los intereses de los particulares, sin abusar del uso de la expropiación, ya que se utiliza ésta, única y exclusivamente en aquellos casos en los cuales no existe voluntad por parte del particular lo que hace necesario, -- que la voluntad estatal se manifieste en plenitud, para hacer efectiva la satisfacción de las necesidades colectivas, uno de los fines más importantes del estado.

Pero además el Artículo 20 del mismo dispositivo se refiere a nuestro tema en sus Fracciones I y VII.

Así el Artículo 20 enuncia: "Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de Obras y Servicios:

FRACCIÓN I.- Fijar la política, la estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que deban sujetarse la planeación urbana y el mejoramiento y protección del entorno ecológico de la Ciudad de México, con la intervención que le concedan las leyes a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Esta atribución directamente es la que origina el uso de los contratos a que nos hemos referido -- con anterioridad, ya que ese es su objeto, en virtud de que es necesario tener una auténtica planeación urbana, para lograr un uso óptimo de las calles y espacio habitable de la localidad, lo que proporcionará un mejor entorno, y un medio más propicio para la convivencia social.

La Fracción VII le da facultad para: "Establecer las políticas del Departamento del Distrito Federal en materia de planificación, cuidando de la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del propio Distrito Federal y sus reglamentos, intentando las acciones judiciales o administrativas precedentes en caso de -- ocupación ilegal de predios; promover la regeneración de las colonias populares; elaborar y ejecutar programas de habitación y de fraccionamientos de acuerdo a -- su presupuesto o en colaboración con las instituciones del sector público y privado y la regularización de -- las colonias y zonas urbanas."

Los contratos de compraventa y donación en favor del Departamento tienen como fin promover la regeneración de las colonias populares y hacer efectivas las políticas de planificación.

5.- El Patrimonio del Departamento del Distrito Federal.

El patrimonio del Departamento del Distrito Federal se encuentra determinado y regulado en el Capítulo IV denominado "Del Patrimonio del Departamento -- del Distrito Federal", abarcando del Artículo 32 al 43 inclusive de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El Artículo 32 determina que el Departamento del Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios.

Esto significa por una parte que se tiene la facultad para poder obligarse y adquirir por tanto, toda clase de bienes muebles e inmuebles necesarios para el desarrollo de sus atribuciones o cometidos. Pero lo que parece tan lógico y simplista nos lleva a otra reflexión más profunda. En virtud de que sabemos que las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada no tienen personalidad jurídica propia, ni tampoco patrimonio propio.

Lo anterior nos lleva a reconocer que todos los bienes inmuebles que utilizan las dependencias centralizadas están bajo el control de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tal y como se desprende del Artículo 89 de la Ley General de Bienes Nacionales, en las partes siguientes:

ARTICULO 89.- Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo siguiente:

I.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los que de hecho se utilicen para esos fines y los equiparados a éstos conforme a la ley, así como las plazas, paseos y parques públicos construidos en inmuebles federales.

La Fracción IV es más específica:

FRACCION IV.- Intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los bienes inmuebles federales, y en su caso celebrar los contratos relativos para el uso, aprovechamiento y explotación de los mismos; de acuerdo con las bases, criterios y lineamientos -

de política que establezca.

A la vez la Fracción V complementa lo anterior, ya que faculta a la misma Secretaría para intervenir en representación del Gobierno Federal en las operaciones de compraventa, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiere o enajena la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles.

Esto quiere decir que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se está refiriendo al patrimonio, no de la Dependencia Centralizada que como decíamos antes no lo posee, sino al del Distrito Federal, entidad federativa.

Es decir, al Distrito Federal no le son aplicables los Artículos 8º., 9º., 10º., y todos los demás de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que tiene su propio patrimonio, diferente al de la Federación.

En atención a lo anterior, el Artículo 33 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a semejanza del 1º. de la Ley General de Bienes Nacionales, clasifica su patrimonio en bienes del dominio público y del dominio privado.

Por otra parte, al igual que el ordenamiento mencionado, la Ley del Distrito Federal no nos dice -- que debe entenderse por dominio público ni qué por dominio privado.

Por otra parte la doctrina no es muy explícita al respecto.

Mi Director de Tesis, Licenciado Marcial Pérez y Pérez en sus apuntes de clase ha dicho que "Nuestra legislación tanto civil como administrativa ha sido omisa en cuanto a la determinación de lo que debe entenderse por dominio público", diciendo además: "Estimamos que la clasificación del Patrimonio de la Federación (aplicable al ámbito local), en bienes del dominio público y bienes del dominio privado de la Federación, cuyos bienes muebles e inmuebles están unos -- afectados al servicio de la colectividad y por consiguiente no puede cambiar su situación jurídica por los intereses a que están destinados (Bienes del Dominio Público.) Mientras que otros que adquiere por diversos modos (a excepción de los expropiados) y que se encuentran pendientes de destino pueden ser objeto de los actos traslativos necesarios para satisfacer los requerimientos de la Federación, de la Administración Pública Federal, de los Estados o los Municipios, pudiéndose en todo caso permutar o enajenar a los particulares, para adquirir los bienes muebles e inmuebles que sean adecuados para satisfacer las necesidades de esos organismos, que en última instancia benefician a la colectividad (Bienes del Dominio Privado.)" (22)

---

(22) Pérez y Pérez Marcial, Apuntes de Derecho Administrativo II, versión mimeográfica, ENEP ACA---TLAN.

Nos adherimos a lo que afirma este maestro, considerando que ese régimen especial obedece a la finalidad estatal a que están destinados, ya que al protegerlos con un régimen exorbitante, esto tiende a proteger a toda la ciudadanía, por lo que siguiendo al -- constituyente de 1917, el interés de la mayoría está -- sobre el individual.

En el Artículo 34 se hace una enumeración de los bienes que integran el dominio público del Departamento del Distrito Federal.

ARTICULO 34.- Los bienes del dominio público del Departamento del Distrito Federal, -- son los siguientes:

I.- Los de uso común.

Los que son, siguiendo los lineamientos establecidos por la Ley General de Bienes Nacionales, "aquellos que todos los habitantes del Departamento del Distrito Federal -- pueden usar, sin más restricciones que las establecidas por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y los Reglamentos correspondientes. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, -- se requiere concesión otorgada con las condiciones y requisitos establecidos en la -- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal."

- II.- Los inmuebles destinados a un servicio público -- prestado por el Departamento.

Para efectos ilustrativos por servicio público debemos entender, tal y como lo determina el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: "La actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo."

De tal manera que cualquier bien destinado a esa utilidad debe considerarse dentro de esta clasificación.

- III.- Los bienes que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparadas a éstos.

La Ley se pone en el supuesto de que existan bienes de hecho destinados a la prestación de un servicio público, y que por algún motivo no se consideren legalmente como tales; - la protección se hace para proteger los intereses colectivos.

- IV.- Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles, propiedad del Departamento del Distrito Federal.

Hay que tener presente, siguiendo las explicaciones vertidas por nuestro Director de Tesa que son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación a -- partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley. Se hace la salvedad de que hay monumentos artísticos e históricos en poder del gobierno federal (añadiríamos del Departamento del Distrito Federal) o en poder de los particulares, por declaratoria del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública." (23)

Además son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas. (Artículos 28 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas o Históricas.)

---

(23) Pérez y Pérez Marcial, ob. cit.

- V.- Las vías terrestres de comunicación que no sean federales o particulares.

Se refiere a las calles, calzadas, ejes viales, circuito interior, vías del tren ligero o más bien el tren ligero, el metro, autobuses de ruta 100, etc.

- VI.- Los inmuebles expropiados a favor del Departamento

Es preciso entender que existe una doble facultad para expropiar, a nivel federal y local. En términos generales la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se refiere a algunos casos de expropiación, pero en general se utiliza en el ámbito local la Ley Federal de Expropiación.

- VII.- Los canales, zanjas y acueductos adquiridos o ---  
construidos por el Departamento del Distrito Federal, así como los canales de los ríos que hubiesen dejado de serlo.

- VIII.- Las superficies de tierra que no sean propiedad de la federación ni de los particulares y que --  
tengan utilidad pública.

Se sigue el criterio no claro de pertenencia por eliminación; si no es de la federación o de los particulares, es el bien del Departamento del Distrito Federal.

IX.- Las servidumbres cuando el predio dominante sea al guno de los anteriores.

X.- Los muebles propiedad del Departamento del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones, periódicos, 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 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.

Como podemos constatar, esta fracción es idéntica a la XI del Artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Al respecto debe entenderse como bienes muebles del dominio público del Departamento, -- aquellos que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles. A contrario sensu, los -- que se puedan sustituir sin ningún problema, -- serán bienes muebles del dominio privado de -- la federación, por ejemplo un escritorio, una máquina de escribir, una computadora, un auto móvil, etc.

- XI.- Los montes y bosques que no sean propiedad de la federación, ni de los particulares y que tengan utilidad pública.
- XII.- Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Departamento del Distrito Federal.
- XIII.- Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos.
- XIV.- Los demás bienes muebles e inmuebles no considerados en las fracciones anteriores que tengan un interés público o sean de uso común y no pertenezcan a la federación ni a los particulares.

Aunque no se dice en la ley, por analogía -- con la Ley General de Bienes Nacionales, debe entenderse que los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Lo que se complementa con el segundo párrafo del Artículo 36 al decir: "Los bienes del dominio público o de uso común y los destinados a un servicio público, no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de los particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación; tampoco podrá imponerse sobre ellos --

servidumbre pasiva alguna en los términos del derecho común.

De la misma manera el Artículo 41 se refiere a que el Departamento podrá ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de los bienes incorporados al dominio público del propio Departamento, así como remover cualquier obstáculo, natural o artificial que impida o estorbe su uso o destino.

6.- Los Bienes del Dominio Privado del Departamento del Distrito Federal.

Los bienes muebles e inmuebles del dominio privado del Departamento tienen un régimen diametralmente opuesto al de los del dominio público, en virtud de que no poseen la característica de inalienables.

A contrario sensu, de lo que estipula el Artículo 34, Fracción X, los bienes muebles del dominio privado serán aquellos que normalmente sean sustituibles, y no se encuentren dentro del supuesto que se menciona.

Los bienes muebles del Departamento, sin embargo deben seguir los lineamientos de la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, Relacionados con Bienes Muebles, publicada en el Diario Oficial del 8 de febrero de 1985.

Estos bienes muebles, consideramos son inembargables, tal y como lo ordena el Artículo 36 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ahora bien, como en el cuerpo legal mencionado anteriormente no se hace referencia a la prescripción, consideramos que por analogía debe entenderse aplicable a estos bienes el contenido del párrafo segundo del Artículo 80 de la Ley General de Bienes Nacionales, es decir:

"Los particulares podrán adquirir dichos bienes por prescripción. La prescripción se regirá por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; pero se duplicarán los términos establecidos por dicho Código para que aquella opere. Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones del derecho común sobre reivindicaciones de cosas muebles."

Por lo que se refiere a los bienes inmuebles del dominio privado el Artículo 35 establece que los bienes de dominio privado del Departamento del Distrito Federal son:

I.- Los no comprendidos en el Artículo anterior y cuyo uso y utilidad no tengan utilidad pública.

En otras palabras, aquellos que no sean de los contenidos en el Artículo 34 serán del

dominio privado.

- II.- Los que hayan formado parte de dependencias u organismos del Departamento del Distrito Federal, - que se extingan y no tengan utilidad pública.

Se refiere a aquellos bienes de las dependencias que se encuentran indicadas en el Artículo 16 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a las de las entidades paraestatales sectorizadas al propio Departamento, que por haber desaparecido en el marco de las intenciones de la Administración - Pública Federal de deshacerse de empresas no prioritarias o estratégicas, algunos de sus bienes hayan quedado dentro del patrimonio - del propio Departamento, y que no estén destinados a un servicio público, o en términos generales a satisfacer necesidades colectivas.

- III.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera el Departamento y que no sean de utilidad pública.

Se sigue el criterio de eliminación, el cual al ser tan amplio aparentemente soluciona -- cualquier conflicto no previsto.

También el Artículo 36 nos dice que los bienes muebles e inmuebles del dominio privado no son embargables.

Pero como ya decíamos líneas arriba, los bienes del dominio privado no son inalienables, es decir, se pueden enajenar, siempre y cuando se cumplan los requisitos que imponga la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Aquellos se encuentran comprendidos fundamentalmente en el Artículo 37, que comprende diversos supuestos:

a) La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado requiere de Decreto del Presidente de la República.

b) La desincorporación de bienes inmuebles - del dominio público requiere de Decreto del Presidente de la República.

c) La venta de bienes inmuebles del dominio privado del Departamento del Distrito Federal se hará mediante pública subasta.

d) La venta de los bienes inmuebles del dominio público que se retiren de aquel se hará mediante pública subasta.

e) Los bienes del Departamento del Distrito Federal son susceptibles de enajenación fuera de subasta pública, cuando lo determinan expresamente las leyes, o lo acuerde el Presidente de la República.

A continuación haremos un análisis de cada uno de los supuestos de referencia.

a) La enajenación de bienes inmuebles del dominio privado requiere de Decreto del Presidente de la República.

Como hemos venido sosteniendo, los bienes -- del dominio privado de la Federación y en este caso -- del Departamento del Distrito Federal sí pueden enajenarse, pero no se sigue el mismo régimen que es aplicable, a los bienes de los particulares.

Por principio a semejanza de los bienes del dominio privado de la Federación, los del Departamento deben destinarse a satisfacer las necesidades de las -- Dependencias y de todas las entidades parastatales -- que satisfacen necesidades colectivas, en virtud de -- que el Estado no debe convertirse en terrateniente; o en su defecto debe destinar los bienes inmuebles a la satisfacción de necesidades habitacionales.

Ahora bien, cuando no es necesario un bien -- del dominio privado, o cuando su venta, o más bien el producto de ésta, servirá para adquirir otro que resuelva las necesidades de algún organismo, se deberá -- proponer el proyecto de Decreto de enajenación, mismo que elabora el Departamento, y el Presidente de la República suscribe con refrendo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, del Secretario de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, así

como del de Desarrollo Urbano y Ecología.

Una vez que el Decreto es publicado en el --  
Diario Oficial de la Federación se podrá celebrar el -  
contrato traslativo de dominio correspondiente, con --  
cualquier persona física o jurídica colectiva.

b) La desincorporación de bienes inmuebles -  
del dominio público requiere de Decreto del Presidente  
de la República.

Por lo general los bienes del dominio priva-  
do deben dedicarse a la satisfacción de las necesida--  
des inmobiliarias del propio Departamento, o con fre-  
cuencia por el hecho de dedicarse a un servicio públi-  
co, automáticamente se incorporan al dominio público.  
A excepción de este último caso, los bienes se deben -  
incorporar al dominio público, mediante Decreto que se  
acostumbra llamar de "Incorporación al Dominio Públi-  
co", el que será firmado por el Presidente de la Repú-  
blica.

Por el contrario, si es preciso utilizar un  
bien a efecto de satisfacer alguna necesidad de alguna  
dependencia o entidad, con el fruto de su enajenación,  
o dicho bien se va a destinar a alguna finalidad espe-  
cífica, esto se puede hacer desincorporándolo del domi-  
nio público.

En otras palabras, si bien es cierto que los  
bienes del dominio público son inalienables, ello no -

significa que eternamente lo serán, sino que en los su puestas a que estamos haciendo alusión, cumpliéndose - los trámites correspondientes, el bien inmueble podrá sustraerse de ese régimen, y mediante el Decreto de -- Desincorporación del Dominio Público, automáticamente se integrará al Dominio Privado, realizándose los ac- tos a que nos referimos en el apartado anterior.

c) La venta de bienes inmuebles del dominio privado del Departamento del Distrito Federal se hará mediante pública subasta.

El Artículo 37 a que estamos refiriéndonos - sigue en este apartado los lineamientos del Artículo - 62 de la Ley General de Bienes Nacionales que a la le- tra dice: "La enajenación de bienes con el fin de apli- car su importe a la adquisición de inmuebles para los servicios públicos de la federación en el caso previs- to en la Fracción III del Artículo 58 se hará en subas- ta pública.

Por otra parte, lo que hemos enmarcado como apartado e) Los bienes del Departamento del Distrito - Federal son susceptibles de enajenación fuera de subas- ta pública, cuando lo determinen expresamente las lee- yes, o lo acuerde el Presidente de la República, tam- bién se encuentra previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, específicamente en el Artículo 65 que al - respecto estatuye: "El Ejecutivo Federal podrá autori- zar la enajenación fuera de subasta, siempre que se -- cumplan las condiciones y requisitos establecidos en -

esta ley y sus disposiciones reglamentarias; y se fije el precio en la forma prevista por el Artículo 63. El Decreto respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

No nos resta en esta parte sino reflexionar sobre el régimen que debe aplicarse a los bienes inmuebles del Departamento del Distrito Federal.

#### 7.- Régimen de los Bienes Inmuebles del Departamento del Distrito Federal.

Surge en este momento la interrogación sobre la dualidad que existe en lo relativo al Departamento del Distrito Federal.

A que debemos atenernos. "A considerar con existencia plena al Departamento del Distrito Federal?, o por el contrario al Distrito Federal?

Aparentemente es lo mismo, son términos sinónimos, pero para nosotros a la luz de nuestra legislación y doctrina administrativa no lo es.

Así tenemos que el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reza lo siguiente: "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de la Contraloría General de la -  
Federación.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Pa-  
raestatal.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidrául-  
licos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.
- Departamento del Distrito Federal.

A la luz del contenido de este Artículo debe mos considerar que el Departamento del Distrito Fede-  
ral es una dependencia de la Administración Pública Fe-  
deral Centralizada, razón por la cual no tiene ni per-  
sonalidad ni patrimonio propios, ya que aquellos son -  
los de la Federación, misma que es representada por el  
Ejecutivo Federal.

Por consiguiente al régimen de los bienes -- muebles e inmuebles les deberá ser aplicable el contenido de la Ley General de Bienes Nacionales, excluyéndose cualquier otro ordenamiento, pues al tener el propio, no sería aplicable el régimen contenido en otra ley, como lo es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que además estaría regido por dos leyes orgánicas, caso insólito e ilógico.

Desde otro punto de vista, si hacemos un análisis del Artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontraremos lo siguiente:

ARTICULO 59.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley.

Tenemos entonces que el Artículo en cuestión se refiere al Gobierno del Distrito Federal.

Es clara la distinción entre el contenido -- del Artículo 26 y el 59 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el 5º se hace referencia a un Estado de la República. Únicamente aquellos tienen gobierno, y por otra parte se dice Distrito Federal no Departamento del Distrito Federal.

"Estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal."

Esto se encuentra previsto a nivel constitucional, tal y como se repite en el Artículo 1º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal: -- "De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 73, Fracción VI, base 1ª., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá de conformidad con las normas de organización y funcionamiento contenidas en esta ley, -- por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República.

"De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente."

Si fuera una dependencia no se haría alusión en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fe

val.

Además en los Artículos del 5º al 10º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se refieren a los tres poderes del Distrito Federal, independientemente de que únicamente los Estados de la Federación cuentan con un Procurador General de Justicia.

De lo anterior estamos en la posibilidad de afirmar que debe regularizarse el régimen legal del - Distrito Federal, debe reconocerse como lo que es, un Estado, que es asiento de los Poderes Federales, por lo que creemos que debe elegirse democráticamente al - Gobernador del Distrito Federal, para cumplir con la - Carta Magna y los principios de una Federación, como - lo es la que se encuentra vigente en nuestro país.

Lo anterior nos debe llevar a sostener que - la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal debe establecer más ampliamente su régimen jurídico en lo relativo al patrimonio de la entidad federativa Distrito Federal, al que se someterá su patrimonio, con - exclusión de lo que actualmente dispone la Ley General de Bienes Nacionales; además debe acabarse con la denominación Departamento del Distrito Federal, para denominarse únicamente Distrito Federal, suprimiendo del - Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al Departamento del Distrito Federal.

8.- Formas de Adquisición de Bienes Inmuebles de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Es un hecho innegable que el patrimonio de los particulares como el de los órganos gubernamentales está en continua movilidad, es decir, algunos bienes entran a éste, mientras que otros a la vez salen, lo que se conoce al revisar el Diario Oficial de la Federación con todos los Decretos de Destino, Incorporación al Dominio Público o por el contrario desincorporación del mismo.

Siguiendo al maestro Miguel Acosta Romero tenemos que entiende por modos de adquisición de bienes por parte del Estado: "Los actos jurídicos y procedimientos previos a ellos, a través de los cuales, el Estado adquiere bienes. Puede ser de Derecho privado a través de los actos y procedimientos previstos en las leyes civiles y mercantiles, o bien, como tradicionalmente sucede, son procedimientos de Derecho Administrativo, que se han ido perfilando a través de instituciones con características propias.

La doctrina administrativa estudia los siguientes modos de adquisición de bienes por parte del Estado:

"1) Expropiación; 2) Confiscación; 3) Decomiso; 4) Requisición; 5) Modalidades a la propiedad; y - 6) Nacionalización." (24)

Consideramos que el Departamento del Distrito Federal únicamente puede adquirir bienes por vía de expropiación, los que ingresarán al Dominio Público, - por decomiso, requisición y sobre todo vía actos jurídicos bilaterales, o sea los contratos de derecho civil.

---

(24) Acosta Romero M., Ob. Cit. Pág. 589.

CAPITULO CUARTO.- EL CONTRATO DE COMPRAVENTA Y  
DONACION POR APERTURA DE CA-  
LLES Y AMPLIACION.

Después de haber realizado un análisis del régimen jurídico de los bienes inmuebles, tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal, lo -- que consideramos se hizo ampliamente, ahora entraremos más a fondo en el tema central de nuestro trabajo de -- investigación.

Damos por reconocido que el Departamento del Dis-- trito Federal cuenta con un patrimonio propio, tal y -- como su propia Ley Orgánica lo estatuye expresamente, -- al decir su Artículo 32 lo siguiente:

ARTICULO 32.- El Departamento del Distrito Federal tie --  
ne personalidad y capacidad jurídicas pa --  
ra adquirir y poseer toda clase de bie--  
nos muebles e inmuebles que le sean nece --  
sarios.

Es como decíamos anteriormente, un reconocimiento de su patrimonio, lo que no puede ser característico -- de una dependencia de la Administración Pública Federa--  
ral, tal y como lo ordena la Ley Orgánica de la Admi--  
nistración Pública Federal, sino de una entidad federa --  
tiva, detentadora o mejor dicho asiento de los tres po --  
deres federales.

Por consiguiente el Departamento del Distrito Federal, que considero en este aspecto es el Distrito Federal únicamente, es un ente sujeto de derechos y obligaciones que puede adquirir y poseer toda clase de bienes muebles o inmuebles que lo sean indispensables para la consecución de sus fines de derecho público, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de sus habitantes.

#### 1.- La Necesidad de Vialidad en el Distrito Federal.

Hace poco tiempo el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez decía lo siguiente: "El Gobierno del Distrito Federal considera que su obligación política es dignificar y mejorar la calidad de la vida en el Distrito Federal y por ello, se ha empeñado en identificar primero y enfrentar después, siguiendo un orden jerárquico de prioridades, -- los problemas de la vida capitalina.

En primer término, los proyectos de gobierno se orientan a proporcionar una alternativa viable al crecimiento del Distrito Federal y reordenar la vida urbana, a fin de restituirle funcionalidad, buscando por sobre todo la humanización de la convivencia". (25)

---

(25) Aguirre Velázquez R., Administración y Gobierno - del Distrito Federal, en Revista de Administración Pública, 61-62 Enero-Junio de 1985, Pág. 19.

En este programa de trabajo, se ha venido haciendo énfasis entre otros problemas al de la vialidad, como uno de los pilares de la reordenación urbana, lo que ha sido objeto de gran interés, ya que de él dependen soluciones a otros requerimientos sociales, tales como el control de la contaminación ambiental por emisión de humo de automóviles, el equilibrio emocional de los habitantes de esta gran ciudad, el ahorro de horas de descanso y además, nuevas posibilidades para la regularización de la tenencia de la tierra.

Ahora bien, el problema no es nuevo, ya que "las raíces históricas del sistema de ciudades asimétrico de México tocan el origen mismo de nuestro país. El peso demográfico del Valle de México prehispánico fue el estímulo mayor para que ahí se asentara la capital de la Nueva España. La abundancia de mano de obra constituida, junto con los yacimientos mineros y la tierra fértil, la principal fuente de riqueza. Así la ciudad de México conservó y acrecentó su papel de pivote económico, político y social de la colonia". (26)

La problemática, recalcamos ha sido superada de una manera inimaginable y ha sido hasta hace muy poco tiempo que el desarrollo urbano ha sido contemplado como un capítulo destacado de los asentamientos humanos y éstos, a su vez, del desarrollo económico y social.

---

(26) Ruiz Massieu J. F., Derecho Urbanístico, en Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, Tomo II., 1981, Pág. 1436.

Lo anterior ha llevado incluso a hablar de una nueva rama del Derecho Administrativo, el Derecho Urbanístico, que se ha dicho "no es otra cosa que un agrupamiento de las soluciones normativas a los problemas de las ciudades, que se encuentran dispersas en las disciplinas jurídicas". (27)

"El derecho urbanístico es el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas. Atrás de esta disciplina y es lo que da contenido específico a la racionalidad, orden y dirección de la ciudad, se halla un proyecto social, y proyecto ideológico: La Justicia Urbana". (28)

Se dice que las disciplinas que proveen de contenido al derecho urbanístico son el derecho fiscal, el derecho civil, el derecho constitucional, el derecho agrario, el derecho de los asentamientos humanos, el derecho ecológico, el derecho laboral y principalmente el derecho administrativo.

El derecho administrativo, se afirma, es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva sistemática en el derecho urbanístico: la regulación y la organización de la Administra--

---

(27) Ruiz Massieu J. F., Derecho Urbanístico, en Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, México, Tomo - II., 1981, Pág. 1440.

(28) Idem., Pág. 1440-1441.

ción pública urbana y la normación de los métodos impe  
rativos y no imperativos que tiene el estado para con-  
ducir e inducir el desarrollo urbano.

Independientemente de la existencia o reconocimien-  
to que se haga de las ideas expuestas, consideramos de  
gran importancia para el derecho el aporte que se hace,  
en cuanto al redescubrimiento de la necesidad que se  
tiene de ordenar las ciudades, ya que como hemos afir-  
mado, ello fomentará una mejor convivencia y por tanto  
una mejor manera de vivir.

Ahora bien, retomando el punto de inicio de nues-  
tro trabajo, diremos que la apertura y ampliación de -  
calles o avenidas, es una necesidad de estos últimos -  
días, y no deja de ser un punto álgido en la actuación  
del poder público, que puede hacer uso de atribuciones  
legales, que para el gobernado podría parecer un uso -  
arbitrario del poder que detenta.

Esto se debe a que la autoridad administrativa del  
Distrito Federal en caso de que considere necesario am  
pliar una calle o avenida, o abrirla para descargar al  
gún "cuello de botella" en la vialidad tiene a la mano  
de inmediato la figura jurídico-administrativa de la -  
expropiación por causa de utilidad pública.

Para tal efecto la Ley Federal de Expropiación del  
25 de Noviembre de 1936, local para el Distrito Fede-  
ral, ordena en su Artículo 1º lo siguiente:

ARTICULO 19.- Se consideran de utilidad pública:

FRACCION II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

A la vez el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal al referirse a los servicios públicos, determina en su párrafo segundo:

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El ejecutivo federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal, de los bienes que se requieran para la prestación del "servicio".

En ambos ordenamientos se encuentra claramente determinada la facultad expropiatoria ante el supuesto a que venimos refiriéndonos. Sin embargo por necesidad surge la interrogante, ¿ A qué se debe que no se haga uso de esa facultad soberana ? ¿ Porqué se utiliza en lugar de la expropiación la celebración de un contrato de donación o de compraventa ?.

Además, si hacemos memoria encontramos que tampoco se utilizó en primera instancia la expropiación por --

las autoridades del Distrito Federal, cuando se han necesitado bienes inmuebles para la construcción de nuevas líneas del metro o para la ampliación de los ejes viales.

**A) POSIBLE SOLUCION.**

Consideramos que la autoridad del Distrito Federal no hace uso de la facultad expropiatoria en primera -- instancia, para no excederse en su aplicación, dejándola para casos extremos, en los cuales el avenimiento -- con el particular no sea posible, y su dilatamiento -- produzca graves consecuencias a la colectividad.

Lo anterior porque además, el uso de esa figura no impide que el particular haga uso de los recursos ordinarios que la misma Ley le concede, y en última instancia del juicio de amparo, pudiéndose como es lógico suponer, que se le conceda la suspensión provisional, y después la definitiva, si no se demuestra la causa de utilidad pública y la necesidad de que el bien inmueble expropiado la satisfaga fehacientemente.

Esto además de que retardaría la utilización del bien, políticamente traería efectos no adecuados para la autoridad.

**B) LA REALIZACION DE UN CONTRATO DE COMPRAVENTA O DONACION.**

Se justifica ampliamente que la autoridad adminis-

trativa evite confrontación con los afectados, ya que esta seguridad jurídica es deseable para cualquier ciudadano, que nada puede considerar más importante que su casa habitación o una parte de su propiedad inmobiliaria. Máxime que cuando se hace una expropiación es frecuente que la indemnización no resulte satisfactoria para su propietario, ya que hasta hace poco tiempo el valor catastral no se encontraba actualizado, lo que si bien beneficiaba al dueño del bien, en lo que se refiere al pago del impuesto predial; ante una expropiación salía perjudicado por su propia negligencia, aspecto que pocas veces reconocía.

Se encontró prácticamente que la celebración de un contrato de compraventa o a veces el de donación, resolvía satisfactoriamente los inconvenientes más frecuentes, evitándose juicios prolongados y la utilización inmediata del inmueble, al grado de que a veces por alguna eventualidad todavía no se podía entregar al vendedor la segunda parte del precio del inmueble, y ya se había terminado de construir la obra proyectada, lo que dio la razón a esa práctica, no determinada expresamente en ninguna ley administrativa, sino únicamente en el derecho común.

2.- Facultades del Departamento del Distrito Federal para suscribir contratos de compraventa y donación para la apertura y ampliación de calles y avenidas.

A) EN LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL SE ENCUENTRAN CONSIGNADAS LAS FACULTADES POR

ESTA TESIS NO PUEDE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

**LAS CUALES EL DISTRITO FEDERAL PUEDE COMPROMETERSE EN ESTA CLASE DE CONTRATOS.**

En primer lugar el Artículo 19 nos dice quién tiene la titularidad o representación del Distrito Federal, el que podrá comprometerse válidamente a nombre de esa dependencia.

ARTICULO 19.- El Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo - 73, Fracción VI, Base 1ª., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

En consecuencia el Jefe del Departamento del Distrito Federal (es quien tiene la capacidad para representar al Distrito Federal) en la suscripción de algún contrato de los que se refiere el Código Civil Federal y - que está permitido realizarlos por la Ley General de -- Bienes Nacionales.

B) EN EL ARTICULO 18 DEL MISMO ORDENAMIENTO SE DICE QUE AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDE:

FRACCION II.- Vigilar y supervisar que en la celebración y ejecución de contratos y convenios en los que sea parte el Departamento del

Distrito Federal, quedan debidamente garantizados los intereses de éste y vigilar asimismo que las operaciones de ventas de bienes --muebles o inmuebles que lleva a cabo el Departamento, se ajusten a lo establecido por las disposiciones legales, así como intervenir en la constitución y, en su caso, en la cancelación de las garantías que aseguren el exacto cumplimiento de dichos contratos y convenios.

Esta atribución se complementa con el contenido de la Fracción IX del Artículo 19 que le obliga a vigilar que las adquisiciones de inmuebles se ajusten a las --normas legales aplicables.

- C) PERO EXPRESAMENTE LA FACULTAD DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CELEBRAR CONTRATOS REGULADOS POR EL DERECHO COMUN, SE ENCUENTRA CON--SIGNADA EN EL ARTICULO 32 DE LA LEY EN ESTUDIO, YA QUE EL DISTRITO FEDERAL TIENE PERSONALIDAD Y CAPACIDAD JURIDICA PARA ADQUIRIR Y POSEER TODA CLASE - DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES; ES DECIR TIENE LA - FACULTAD PARA SER SUJETO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, POR LO QUE TODO ACTO JURIDICO QUE REALICE ES VALIDO Y SE ENCUENTRA COMPROMETIDO EL PROPIO ORGANISMO.
- D) LA OFICIALIA MAYOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO - FEDERAL, TIENE DELEGADA LA FACULTAD DE "NORMAR E - INTERVENIR CON BASE EN LAS DISPOSICIONES LEGALES - APLICABLES, EN LAS ADQUISICIONES QUE REALICE EL DEPARTAMENTO".

Es decir, esta dependencia tiene por objeto fijar las normas legales y económicas para la celebración de

cualquier adquisición de bienes inmuebles, debiendo -- dar el visto bueno para ese efecto, ya que de lo contrario podrá vetar la compra o adquisición.

Actualmente también se ha delegado en el Oficial Mayor la representación del Departamento del Distrito Federal en el otorgamiento y firma de escrituras públicas, convenios y contratos que se requieran con motivo de la adquisición o enajenación de bienes inmuebles, lo que se encuentra debidamente formalizado en el --- Acuerdo de fecha 19 de Septiembre de 1985, y que a la letra dice lo siguiente:

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

**ACUERDO** por el que se delega en el Oficial Mayor, la representación del Departamento del Distrito Federal en el otorgamiento y firma de escrituras públicas, convenios y contratos que se requieran con motivo de la adquisición o enajenación de bienes inmuebles.

Al margen un Escudo, que dice: Jefe del Departamento del Distrito Federal.- México.

RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ, Jefe del Departamento del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 59., 15, 16 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19., 39., 10 y 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y

**C O N S I D E R A N D O**

Que el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, pueden delegar algunas de sus facultades en funcionarios subalternos;

Que mediante Acuerdo No. 0008 se delegó en el Secretario General de Desarrollo Urbano y Ecología, la representación del Departamento del Distrito Federal en el otorgamiento y firma de escrituras públicas, convenios y contratos que se requieran con motivo de la adquisición o enajenación de bienes inmuebles por cualquier título legal, así como para aceptar donaciones puras y simples en favor del propio Departamento;

Que en virtud de la expedición del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985, se modificó la estructura del propio Departamento, lo cual hace necesario actualizar el Acuerdo a que se hace referencia en el párrafo anterior; he tenido a bien expedir el siguiente

**A C U E R D O**

PRIMERO.- Se delega en el Oficial Mayor, la representación del Departamento del Distrito Federal en el otorgamiento y firma de escrituras públicas, convenios y contratos que se requieran con motivo de la adquisición de bienes inmuebles por cualquier título legal, así como para aceptar donaciones puras y simples en favor del propio Departamento.

Se delega en el propio Oficial Mayor la facultad pa

ra suscribir, en nombre del Departamento del Distrito Federal convenios, contratos y demás documentos relativos al arrendamiento, permiso de uso, aprovechamiento y en general, contratos innominados.

De igual manera, se le faculta para suscribir convenios, contratos y demás documentos relacionados con la enajenación de bienes muebles, propiedad del Departamento del Distrito Federal.

SEGUNDO.- Las facultades que se delegan en el Oficial Mayor, las ejercerá con la participación que corresponda de la Coordinación General Jurídica.

TERCERO.- Las facultades que se delegan en el presente Acuerdo se entenderán sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del suscrito.

CUARTO.- Del Ejercicio que hagan los funcionarios de las facultades que en el presente Acuerdo se establecen informarán mensualmente a esta Jefatura.

#### T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

TERCERO.- Se abroga el Acuerdo 008 publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal con fechas 4 de mayo y 12 de mayo de 1984, respectivamente, y se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

**Atentamente.**

**Sufragio Efectivo. No Reelección.**

**México, D. F., a 5 de septiembre de 1985.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal.**

**Ramón Aguirre Velázquez.-Rúbrica.**

**3.- Contratos del Derecho Común que puede suscribir el Departamento del Distrito Federal.**

De la Lectura del Capítulo IV de la Ley Orgánica - del Departamento del Distrito Federal, que se refiere al Patrimonio de ese organismo no se dice expresamente que tipos de contratos puede celebrar, por lo que consideramos se debe estar a lo que la Ley especifica, -- que regula todo el patrimonio de la federación ordena, es decir, se debe atender a lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales.

Consideramos que el Distrito Federal al tener su - propio patrimonio y personalidad jurídica propia, puede ser sujeto de derechos y obligaciones, al igual que cualquier persona física o jurídica colectiva que no - ejerce actos de imperio.

Al respecto debemos hacer mención de que desde --- nuestro punto de vista el Distrito Federal es una entidad federativa, aunque la Ley Orgánica de la Adminis--tración Pública Federal la considera una dependencia - de la propia Administración Pública Federal y que con--forme a la teoría del Derecho Administrativo, tiene --

una sola personalidad que a veces se encuentra regida por normas de derecho público, y a veces de derecho -- privado, pero que en ningún momento puede perder su categoría de organismo estatal, dotado de imperio.

De lo anterior podemos categóricamente sostener -- que el Departamento del Distrito Federal puede celebrar con los particulares todos los contratos regulados por el Código Civil para el Distrito Federal, con las limitantes contenidas por el artículo 71 de la Ley General de Bienes Nacionales.

El mencionado artículo 71 del ordenamiento indicado se refiere específicamente a los bienes del dominio privado de la federación, no a los que se van a adquirir, o contratos que se van a realizar:

ARTICULO 71.- Los bienes del dominio privado pueden -- ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común. Se exceptúan solamente los de comodato y -- las donaciones no autorizadas por la Ley.

Ahora bien, en relación con el tema que ahora nos ocupa, encontramos la legitimación para que el Departamento del Distrito Federal pueda celebrar los contratos de compraventa y donación, para adquirir los bienes inmuebles necesarios para poder ampliar calles o -- de la apertura de éstas.

- 4.- En el marco de la conciencia que debemos tener acerca de que el crecimiento de nuestra ciudad es un fenómeno característico de la época actual, que amenaza al bienestar de millones de gentes; se ha propuesto considerar que el suelo urbano tiene o debe tener un mayor contenido social.

Así surge nuevamente la polémica, expropiar o adquirir bienes inmuebles para resolver el problema de vialidad en la macrociudad de México.

Volvemos en este punto, con la doctrina que recomienda que debe expropiarse, aún sin indemnización, es decir, renombrados autores como el Dr. León Cortiñas Palaéz consideran que: "... en concordancia con la doctrina universal más reciente y autorizada, no existe en derecho mexicano positivo una concepción jusnaturalista del derecho de propiedad sino una concepción constitucional estatutaria, no existiendo otro freno para la acción dominical del poder público que la garantía de la Ley formal, instrumento de la voluntad general. El Poder Público tiene que enfrentarse a los problemas y aprovechar con madurez las bases constitucionales de su derecho administrativo: éstos postulan metas sociales, de interés general, reñidas con objetivos distorsionantes de la libre empresa. La eficacia del derecho positivo no tiende a brindar satisfacción o apoyatura a los intereses privados - particulares, que han determinado hasta ahora el patrón de desarrollo de nuestras ciudades, sino a contribuir al aumento del bienestar colectivo de sus habitantes ... " (29)

---

(29) Cortiñas Palaéz L., De la posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los Asentamientos Humanos, El Urbanismo y la Vivienda, en Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Porrúa, México, 1977, Pág. 323.

En este sentido, la doctrina extranjera más ilustre recuerda que la función social de la propiedad no es un puro principio de orden moral, sino que puede formalizarse jurídicamente a través de varias técnicas, la más enérgica de las cuales es la de la expropiación - sanción, cuyo pago se realiza mediante un precio inferior al comercial mediante el llamado "precio de castigo" -- fundado en categorías legales precisas".

De las palabras anteriores, se podría obtener una - visión simplista que nos llevara a utilizar inmediata-- mente la expropiación en el caso sujeto a estudio. Sin embargo el autor traído a fundamentar esta investiga-- ción, no sostiene que sea este el único camino, al de-- cir: "En este sentido, la doctrina extranjera más ilus-- tre recuerda que la función social de la propiedad no - as un puro principio de orden moral, sino que puede fo-- malizarse jurídicamente a través de varias técnicas, la más enérgica de las cuales es la expropiación - sanción ... " (30)

Puede utilizarse la expropiación, pero consideramos por nuestra experiencia en este aspecto, que debe ser - el último recurso, ya que la práctica más usual y efi-- ciente ha venido siendo el pactar con los afectados; -- por medio de una amigable composición se adquiere el -- bien necesario para el cumplimiento del cometido de --- ofrecer una mejor vitalidad a los vecinos de una Delega-- ción Política inmediatamente y mediatamente a todo el - Distrito Federal.

---

(30) Cortiñas Peláez L., Ob. cit., Pág. 324.

Lo anterior se refuerza al considerar la autoridad administrativa que la propiedad privada debe protegerse, no al estilo del Código de Napoleón, sino en aras de una auténtica justicia social, que permita al afectado en sus bienes inmuebles la posibilidad de adquirir un terreno o casa habitación en sustitución de la que se le está gravando, sobre todo cuando recae en personas de escasos recursos como en la Delegación Guajimalpa de Morelos.

Creemos que este principio encuentra su origen en dos puntos convergentes, el primero legal, el segundo político - social.

A) El primero se apoya en el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, que manifiesta que "cuando el gobierno federal adquiera en los términos del derecho privado un inmueble para cumplir con finalidades de orden público, el Gobierno Federal podrá convenir con los poseedores derivados o precarios, la forma y los términos conforme a los cuales se darán por terminados los contratos de arrendamiento, comodato o cualquier otro tipo de relación jurídica que les otorgue la posesión del bien, pudiendo cubrirse en cada caso la compensación que se considere procedente. El término para la desocupación y entrega del inmueble no deberá exceder de un año".

Es claro el afán e intención de no lesionar a los poseedores derivados en esta adquisición de derecho privado, ya que :

- 1º) Se podrá convenir la forma y términos por los cuales se darán por terminados los contratos que originen esa posesión.
- 2º) Se les puede cubrir una compensación.
- 3º) Se les puede conceder hasta un año para desocupar el inmueble.

Resulta evidente la no obligatoriedad en estricto derecho, por parte del Estado para otorgar esos beneficios, sin embargo se aplican por la idealidad de la realización del Estado Social de Derecho, que pretende realizar una auténtica justicia social, sin autoritarismos, ya que el gobernado debe considerarse en su situación personal, quien espera beneficios y no únicamente cargas en su relación con el poder público.

B) También el departamento del Distrito Federal ha venido utilizando la adquisición de bienes vía contrato de compraventa o a través de una donación, en su afán de cumplir con su obligación prestacional de servicios públicos.

Así se ha hecho desde tiempos del Profesor Carlos - Hank González, creyendo por nuestra parte ser punto positivo, que evita litigios y permite conservar una buena relación entre autoridad y gobernado.

5.- Procedimiento para la Adquisición de los Bienes Inmuebles necesarios para la Apertura o Ampliación de Calles, en la Delegación Guajimalpa de Morelos.

A nadie resulta extraño el afirmar que nuestras ciudades han adolecido de una falta absoluta de planeación, al grado de que como hemos anotado, se hace necesario pensar y profundizar sobre una nueva rama del derecho administrativo, como lo sería el derecho urbanístico, que tendría entre otras metas o finalidades la realización de una auténtica planeación de ciudades, así como una rectificación de los centros habitacionales y las vías de acceso a los mismos, así como a los complejos industriales y comerciales.

Ante lo anterior se ha opinado que: "En los países latinoamericanos se optó por la planeación indicativa para resolver los problemas urbanos, cuando éstos ya habían alcanzado un grado muy alto de complejidad y conflictividad social en la década de los sesenta; México tomó este camino más tardíamente en los años setenta, con notable retardo en relación a otros países del área y, sobre todo, con respecto a los problemas acumulados, particularmente en el área metropolitana de la Ciudad de México, cuyo rápido crecimiento habitacional y físico y las contradicciones que generaba anunciaban claramente un futuro sombrío hoy hecho presente ... " (31)

---

(31) Utopía de la Planeación Urbana, Emilio Pradilla -- Cobos, en Uno más Uno, 15 de Marzo de 1987, Pág. - 11.

No cabe duda que es pesimista la opinión de Emilio Pradilla Cobos, aunque no deja de notarse un rasgo de verdad, sin embargo no se debe olvidar o negar la actividad estadual, tendiente a lograr un adelanto en este plano de la prestación de servicios públicos.

En el caso concreto, nosotros podemos poner de manifiesto la actividad que en ese sentido se ha dejado sentir en la Delegación Guajimalpa de Morelos, donde se nos ha permitido prestar nuestros servicios.

La Autoridad Delegacional y el Departamento del Distrito Federal han propugnado no sólo por la regularización de la tenencia de la tierra, sino también se han esforzado notablemente en el campo de la apertura y ampliación de calles, en una zona que no hace mucho tiempo se caracterizaba por ser eminentemente ejidal; dedicada a la siembra y notable por sus zonas boscosas.

La emigración a las ciudades, ha venido originando innumerables asentamientos irregulares, que han arrasado con zonas boscosas y ejidos, de manera que a la fecha ya es esta Delegación una zona poblada por casas habitación de todas las clases sociales, en un terreno --disparejo y difícil para el tránsito de vehículos automotores, al tener calles estrechas y muy empinadas.

Independientemente de lo difícil que resulta prestar los más elementales servicios públicos, se han venido ampliando algunas calles y abriendo otras, lo que ha

venido ocasionando problemas sociológicos, políticos y necesariamente jurídicos.

En ningún momento la autoridad administrativa ha querido ser arbitraria ni autoritaria, por lo que ha venido resolviendo los problemas viales, en primer lugar por el convencimiento de los ciudadanos que son propietarios o poseedores de los predios necesarios para la satisfacción de esas necesidades públicas, y en última instancia haciendo uso de la facultad expropiatoria que posee el Departamento del Distrito Federal con fundamento en el Artículo 23 y demás correlativos de su Ley Orgánica.

A) Procedimiento para la Adquisición de Bienes Inmuebles necesarios para la Apertura y Ampliación de Calles y Avenidas.

Como ya habíamos anotado, líneas arriba, lo más usual en el supuesto de tener que afectar un bien inmueble para destinarlo a la apertura o ampliación de calles, al desachar la expropiación como primera o única instancia, se viene haciendo uso de la legislación civil común, especialmente del contrato de compraventa o de la donación.

Consideramos, en este momento no ser oportuno recalcar sobre la naturaleza jurídica y características de ambos contratos, por lo que nos centraremos en el procedimiento administrativo que la costumbre ha establecido para ese efecto, en la inta

- ligencia de que podría abreviarse el mismo en un marco conceptual de la reforma administrativa planteada por la Administración Pública Federal en ejercicio.

PRIMERO.- La determinación de la notoria necesidad pública de ampliar o abrir una calle o avenida.

Realmente no se encuentra un fundamento legal específico en donde se haya establecido la determinación de la notoria necesidad pública de ampliar o abrir una calle o avenida.

Prácticamente se hace necesario que la autoridad administrativa de cualquier delegación se interese en la satisfacción de este tipo de necesidades sociales al encontrarse un "cuello de botella" en la vialidad, originado por la estrechez de una calle o avenida que ya se ha visto superada por el incremento de los automóviles que la usan; o también porque al aumentar los asentamientos humanos algún terreno o casa habitación, resultan ser un obstáculo para evitar un rodeo innecesario, que al paso del tiempo resulta altamente perjudicial para la comunidad.

No resulta raro, que en los recorridos que los Delegados acostumbran hacer dentro de su jurisdicción, al entrevistarse con los representantes de las Asociaciones de Residentes de las Colonias, planteen esa solicitud, proponiendo los lugares mejor ubicados para la ampliación o apertura de alguna calle.

Lo que resulta uno de los aspectos más sobresalientes de la idea del municipio contenido en la Constitución Política que sustenta nuestros derechos fundamentales, ya que nadie mejor que los propios miembros de la comunidad pueden plantear sus problemas comunes y su posible solución de la manera más indicada.

SEGUNDO.- La autoridad delegacional, con todos sus asesores y organismos especializados efectúan un análisis tanto del problema, como de la solución planteada por la propia autoridad o por los representantes de las asociaciones de residentes.

En caso de ser aprobada la iniciativa, el titular de la delegación de que se trate da su visto bueno, con lo que formalmente se iniciará el procedimiento respectivo.

TERCERO.- Como consecuencia de lo acordado por el Titular de la Delegación Política, la Subdelegación de Obras y Servicios Públicos se avoca a la formulación de la documentación topográfica necesaria en los inmuebles que pueden resolver el problema vial.

En otras palabras se inicia el procedimiento con el levantamiento topográfico, los planos del proyecto, en el que de una manera detallada se indica cual o cuales son los predios afectados a ese fin.

CUARTO.- Terminado el estudio topográfico, el Subdelegado de Obras y Servicios de la Delegación da que se trate envía un memorándum al Subdelegado Jurídico y de Gobierno, solicitando se realicen las gestiones necesarias, a fin de adquirir los predios necesarios para cumplir con la apertura o ampliación de una calle.

QUINTO.- Inmediatamente después se envían citatorios a los propietarios o poseedores de los inmuebles requeridos, para que se presenten en día y hora determinada en la Subdelegación Jurídica y de Gobierno.

Presentes en esa dependencia se les plantea la necesidad pública que requiere la utilización de sus posesiones, invitándoles a que donen o vendan a la Delegación sus propiedades a un precio razonable. Esto se repite durante las veces que resulte necesario.

Una vez determinado el precio del futuro vendedor o al emitirse la voluntad de donar ese bien, se pone a consideración del Delegado Político, el monto total de la operación proyectada.

La máxima autoridad local solicita a su vez a la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Departamento -- del Distrito Federal, que gire órdenes para que se realicen los avalúos sobre los inmuebles requeridos, directamente a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Ahora bien, no siempre coincide el precio pactado entre los propietarios de los bienes y la Delegación Política, con el que resulta del avalúo rendido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, lo que desde un punto de vista práctico podría originar la imposibilidad de cumplimentar el contrato.

Inmediatamente surge la interrogante sobre lo que se podrá hacer para subsanar ese problema, preguntando si no hay recurso alguno sobre el dictamen rendido.

La respuesta es afirmativa, en virtud de que en esos casos la práctica administrativa ha aceptado que el titular de la Delegación emita una solicitud de "reconsideración de avalúo", siempre y cuando se demuestre fehacientemente la finalidad de utilidad pública que se pretende lograr con la obtención del bien objeto de la compraventa, y que en el caso concreto se pretende destinarlo a la apertura o ampliación de una calle o avenida.

SEXTO.- Una vez que ha sido aceptado el avalúo, se procede a la celebración del contrato de compraventa o en su caso de donación, en éste último no se levanta avalúo del bien inmueble.

#### ANÁLISIS DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y DEL PATRIMONIO - DEL DISTRITO FEDERAL.

Como se ha explicado por la doctrina el estado tiene -- una sola personalidad jurídica que actúa bajo normas de derecho público o de derecho privado, negándose que tenga una doble personalidad.

Aclarado lo anterior se puede entender que el Departamento del Distrito Federal tiene "personalidad y capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bie--

nes muebles e inmuebles que le sean necesarios".  
 (Artículo 33 de la Ley Orgánica del Departamento del --  
 Distrito Federal).

Pero no obstante lo especificado, surge una duda, en re  
 lación a la "personalidad y capacidad jurídicas" a que  
 se hace alusión por lo siguiente:

19) El Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Ad  
 ministración Pública Federal establece que las  
 Secretarías de Estado y los Departamentos Admi  
 nistrativos tendrán igual rango, y entre ellos  
 no habrá por lo tanto, preeminencia alguna.

Asimismo el artículo 26 de ese mismo ordena---  
 miento indica que "para el estudio, planeación  
 y despacho de los negocios del orden adminis---  
 trativo, al Poder Ejecutivo de la Unión conta---  
 rá con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

...

Departamento del Distrito Federal.

De lo que se deduce lógicamente que el Departamento del  
 Distrito Federal es una Dependencia de la Administra---  
 ción Pública Federal Centralizada.

En cuanto a la Competencia del Departamento del Distrito Federal, el artículo 44 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le faculta para los siguientes asuntos:

I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y

II.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De lo anotado surgen nuevamente otros planteamientos:

A.- ¿ Es un sinónimo del Departamento del Distrito Federal el Distrito Federal ?

De ser afirmativa la respuesta encontramos problemas insoslayables, por lo siguiente:

- El Departamento del Distrito Federal, al tenor del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es una dependencia centralizada, lo que trae como consecuencia que no podrá tener patrimonio ni personalidad jurídica propia, por lo que choca con lo que se afirma en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Esto porque el titular del patrimonio de las dependencias es la federación, tal y como se encuentra indicado en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley General de Bienes Nacionales; y por otra parte la personalidad jurídica de la Administración Pública Federal la ostenta el Presidente de la República.

En función de esta problemática el ilustre tratadista - Andrés Serra Rojas, ha afirmado lo siguiente: "El régimen de jerarquía que da unidad a la acción administrativa, debe diferenciarse en este caso: una es la jerarquía general de la administración pública que engloba a todos sus órganos; y otra debe ser la jerarquía que regula la estructura del Departamento del Distrito Federal; seguir confundiendo es acabar por borrar esa institución, tal como se precisa en la Constitución". (32)

La opinión de este autor trata el problema desde otro punto de vista ya que se refiere a la diferenciación que debe existir entre la propia Administración del Departamento del Distrito Federal y la de la Administración Pública Federal, de la que es integrante el mismo Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da competencia al De-

---

(32) Serra Rojas Andrés, Ob. cit., Pág. 581.

partamento para "atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica".

De aquí se desprende claramente la diferencia que existe entre el Departamento del Distrito Federal (Dependencia de la Administración Pública Federal) y el Distrito Federal (Entidad Federativa).

Al respecto el Doctor Miguel Acosta Romero afirma que: "una interpretación lógico - jurídica del artículo 73, fracción VI, de la Constitución, nos lleva a concluir que al hablar de gobierno de la República, se refiere al Poder Ejecutivo en esa entidad, pues, según ya junto de los órganos que ejercen el poder en toda la actividad de dicha entidad, o sea, los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

... o sea para hablar con propiedad la administración pública del Distrito Federal, en todas sus ramas, la ejerce el Presidente de la República, a través del Departamento del Distrito Federal y los órganos dependientes del mismo.

Confirma mi opinión expuesta en las anteriores ediciones de este libro en el sentido de que el Departamento del Distrito Federal en realidad es el Poder Ejecutivo de la entidad federativa Distrito Federal ..." (33)

---

(33) Acosta Romero M., Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, Sexta Edición, 1984, - Pág. 158.

Coincidimos, mi director de tesis y el sustentante de este trabajo con el autor citado; proponiendo de este momento porque legalmente se solucione esta confusión en aras de una auténtica técnica jurídica - administrativa.

B) El Departamento del Distrito Federal es la administración de la Entidad Federativa Distrito Federal.

Por tanto, quien tiene personalidad jurídica y patrimonio es el Distrito Federal ya que este es una entidad - federativa por contar con sus tres poderes y ser considerado como tal por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concluyéndose que el Departamento del Distrito Federal es una dependencia -- del Presidente de la República.

De lo expuesto resulta totalmente falso el contenido -- del artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y se critica la técnica jurídica utilizada ya que ese ordenamiento realmente debería haber sido redactado de la siguiente manera: "El Distrito Federal tiene personalidad y capacidad jurídicas para adquirir y poseer toda clase de bienes muebles e inmuebles que le sean necesarios".

Por estas razones como un punto esencial de este trabajo con todo el convencimiento de nuestra parte, proponemos que se modifique el Enunciado del Capítulo IV de

la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal - para quedar: "DEL PATRIMONIO DEL DISTRITO FEDERAL", en lo particular y toda la Ley Orgánica del Departamento - del Distrito Federal eliminando Departamento del Distrito Federal por Distrito Federal.

Tomando en consideración nuestra exposición llega-- mos al modo como jurídicamente se adquieren los bienes necesarios para la prestación del servicio público a -- que hemos venido refiriéndonos.

En nuestra práctica jurídica hemos utilizado para - la adquisición de bienes inmuebles en el supuesto exami-- nado la realización de dos contratos regulados por el - Código Civil.

O la donación o la compraventa.

En múltiples ocasiones se ha venido pactando que -- los legítimos propietarios donen sus inmuebles al Dis-- trito Federal por medio del contrato de donación que re-- gula el Código Civil, en el cual interviene el Distrito Federal como poseedor de personalidad jurídica propia, - al tenor del contrato que a continuación se transcribe.

#### **CONTRATO DE DONACION.**

CONTRATO DE DONACION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL DE-- PARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL DEPARTAMENTO" REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR SU OFICIAL MAYOR LICENCIADO LINO ESPINOSA PALA-- CIOS, Y POR LA OTRA EN SU CARACTER DE "DONANTE" EL C. -

RICARDO RUIZ SANCHEZ, DE ACUERDO A LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CLAUSULAS:

A N T E C E D E N T E S

1.- De "El Departamento".

a).- Que es una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con lo preceptuado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por el Reglamento Interior del propio Departamento.

b).- Que su Oficial Mayor acredita su personalidad y facultades con el Acuerdo N<sup>o</sup>. 0033 de fecha 5 de Septiembre de 1985, del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de Septiembre del mismo año.

c).- "El Departamento" pretende abrir una Calle sin nombre para beneficio de los vecinos de la Colonia Cabece-ra de Guajimalpa, Jurisdicción de Guajimalpa de Morelos, Distrito Federal, empleándose para tal efecto una superficie de 395.63 M<sup>2</sup> (TRECIENTOS NOVENTA Y CINCO PUNTO SESENTA Y TRES METROS CUADRADOS), con las siguientes medidas y colindancias:

AL NORTE: En dos tramos de 3.08 metros y de 7.01 metros linda con Gasoducto propiedad de Petróleos Mexicanos.

AL SUR: En dos tramos de 3.08 metros y de 5.09 metros, linda con propiedad privada.

AL OESTE: En un tramo de 48.54 metros y linda con --- área restante del "Donante".

AL ESTE: En un tramo de 50.40 metros y linda con --- área restante del "Donante".

2.- De "El Donante".

a).- Que es propietario de un predio ubicado en la 1a.- Carrada de Prolongación de la Avenida México, Colonia - Cabecera de Guajimalpa, Guajimalpa de Morales, Distrito Federal, que tiene una superficie de 2,768.70 M<sup>2</sup> (DOS - MIL SETECIENTOS SESENTA Y OCHO PUNTO SETENTA METROS CUA DRADOS), con las siguientes medidas y colindancias:

AL NORTE: En un tramo de 65.60 metros y linda con -- propiedad privada.

AL SUR: En seis tramos de 7.65 metros, de 5.80 metros, de 3.08 metros, de 5.09 metros, de - 2.26 metros y de 11.15 metros y linda con propiedad privada.

AL ESTE: En seis tramos de 4.91 metros, de 14.54 me tros, de 8.15 metros, de 14.67 metros, de 19.44 metros y de 16.70 metros y linda con propiedad privada.

AL OESTE: En tres tramos de 7.47 metros, de 21.50 metros y de 25.03 metros y linda con propiedad privada.

b).- Que acredita su derecho de propiedad con el Contrato de Compra-Venta inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal en la Sección Primera, Tomo 110, Volumen C.P. de la Serie B, a Fojas 441 bajo el Número 677 de fecha 26 de julio de 1960, asimismo paga su Impuesto Predial bajo la Cuenta No. 696-005-82-000.

De "LAS PARTES".

a).- Que es su voluntad celebrar el presente Contrato de Donación, para lo cual cuentan con las facultades y capacidades necesarias, mismas que no les han sido revocadas ni limitadas de manera alguna, y que se tuvieron a la vista los documentos que se señalan con anterioridad, fijando como su domicilio particular para todo lo relativo al mismo; de "EL DEPARTAMENTO", Plaza de la -- Constitución S/N, México, Distrito Federal, y de "EL DONANTE", Lic. Castillo Ledón No. 19, Colonia Cabecera de Guajimalpa, D. F.

Asimismo manifiesta "EL DONANTE", por sus generales ser mexicano de nacimiento de 55 años de edad, soltero, campesino.

Por todo lo expuesto, "LAS PARTES", otorgan las disposiciones contenidas en las siguientes:

#### C L A U S U L A S

PRIMERA.- "EL DONANTE", hace donación a título gratuito con carácter de irrevocable a favor de "EL DEPARTAMENTO", de la fracción del predio cuya ubicación, superficie, medidas y colindancias se describen en el inciso - c) de el antecedente primero de este contrato, para designar dicha fracción del predio para la apertura de una Calle sin nombre en la Colonia Cabecera de Cuajimalpa.

SEGUNDA.- "EL DEPARTAMENTO" , acepta la donación que le hace "EL DONANTE", quien en este mismo acto se da por enterado de la aceptación de esta donación por parte de aquél, para todos los efectos legales consiguientes.

TERCERA.- Con la firma del presente contrato "EL DONANTE", efectúa física, legal y formal entrega a favor de "EL DEPARTAMENTO", de la superficie mencionada en la cláusula primera del presente contrato.

CUARTA.- La donación a que se refiere el presente contrato no implica que el resto del inmueble del cual se segrega la fracción objeto de la presente donación, que de exento de los impuestos y derechos que se causen por motivo de la ejecución de obras que el Departamento del Distrito Federal, realice y lo beneficie en los términos de la Ley de Hacienda del propio Departamento.

QUINTA.- "EL DONANTE", se obliga al saneamiento para el caso de evicción respecto de la posesión y demás derechos que dona a título gratuito a el Departamento del Distrito Federal, de acuerdo a lo preceptuado por los artículos 2340 y 2351 del Código Civil y demás relativos aplicables vigentes para el Distrito Federal.

SEXTA.- "EL DONANTE" , transmite a "EL DEPARTAMENTO" , la propiedad de la fracción del terreno materia de este contrato libre de todo gravamen y limitación de dominio, al corriente en el pago de contribuciones fiscales y libre de toda responsabilidad aún de carácter laboral o inquilinaria.

SEPTIMA.- "EL DONANTE", se reserva el resto del predio de su propiedad detallado en el antecedente número dos inciso a), con el fin de que el presente contrato no quede afectado de nulidad en los términos a que se refiere el artículo 2347 del Código Civil para el Distrito Federal.

OCTAVA.- Ambas partes, para la interpretación y cumplimiento de este contrato, se someten a los Tribunales competentes del Distrito Federal y renuncian al fuero del domicilio que tengan o llegaren a tener.

NOVENA.- Las partes manifestaron que en la celebración del presente contrato no existe error, dolo, mala fé, lesión o incapacidad que lo pudiera afectar de nulidad.

Guajimalpa de Morelos, Distrito Federal, diecinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y seis.

OFICIAL MAYOR DEL DEPARTAMEN- " EL DONANTE "  
TO DEL DISTRITO FEDERAL.

LIC. LINO ESPINOSA PALACIOS. C. RICARDO RUIZ SANCHEZ.

R E V I S O

EL DIRECTOR GENERAL JURIDICO  
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS.

LIC. EDUARDO ESCOBEDO MIRAMONTES.

REVISO: 26 DE NOVIEMBRE DE 1986.

Se debe reformar también el contenido del contrato que se viene aplicando para hacer referencia al Distrito -- Federal.

En los casos en que no se encuentra disponibilidad por parte del propietario del bien afectado, para donar éste al Distrito Federal se procede a pactar la celebración de un contrato de compraventa, en el que es parte el Distrito Federal, y que se formaliza a través de un contrato de Promesa de Compraventa, al tenor de la siguiente forma o machote:

**"CONTRATO DE PROMESA DE VENTA"**

CONTRATO DE PROMESA DE VENTA QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR LA C. LICENCIADA MARIA YNES SOLIS GONZALEZ, EN SU CARACTER DE DELEGADA POLITICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL EN CUAJIMALPA DE MORELOS, A --- QUIEN EN LO SUCESIVO Y PARA EFECTOS DEL PRESENTE CONTRATO, SE LE DENOMINARA "COMPRADOR" Y POR LA OTRA PARTE EL C. BENICIO DE LA ROSA GARCIA, A QUIEN PARA EL MISMO --- EFECTO SE LE DENOMINARA "VENDEDOR", AMBAS PARTES MANIFIESTAN ESTAR DE ACUERDO EN REGIRSE BAJO LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS.

DECLARACIONES

1.- La C. Licenciada María Ynés Solís González, manifiesta que en virtud de los problemas que ocasiona la falta de agua potable en esta Jurisdicción y estando el Departamento del Distrito Federal en condiciones de adquirir la superficie necesaria para la construcción de las Obras que lo solucionen, celebra el presente Contrato de Promesa de Venta.

2.- Sigue declarando la C. Delegada que está facultada para celebrar el presente Contrato de Promesa de Venta, de acuerdo a las facultades que le otorgan los artículos 3º inciso B, 4º, 15º, párrafo segundo, 18º, fracción segunda, 20º, fracciones tercera y cuarta de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 1º

340, fracción primera, 350, fracción décimo tercera, -- 360, 380, 400, en sus fracciones décimo octava y quincuagésima del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

3.- El vendedor C. BENICIO DE LA ROSA GARCIA, manifiesta, en su carácter de propietario y promitente vendedor, que por sus generales es Mexicano de nacimiento, originario del Distrito Federal, donde nació el 4 de marzo de 1926, edad 57 años, obrero y con domicilio en Avenida México N.º. 125, Cuajimalpa de Morelos.

4.- Sigue declarando el vendedor que es legítimo propietario del predio denominado "XOCHITITLA", el cual está ubicado en Av. México S/N, Cuajimalpa de Morelos y que lo adquirió de AURELIO DE LA ROSA CASTILLO Y GUADALUPE GARCIA DE LA ROSA, como lo acredita con fotocopia protocolizada del Contrato Privado de Compra Venta, instrumento N.º. 40804, Volumen N.º. 578, ante la Fé del Notario Público N.º. 3, Licenciado Claudio Ibarrola Muro, de fecha 11 de enero de mil novecientos setenta y ocho e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, con el Número 10321, de fecha 19. de febrero de mil novecientos setenta y ocho y liquida el impuesto predial con la boleta N.º. 696-026-44-000.

Expuestas las declaraciones, las partes suscriben las siguientes:

C L A U S U L A S

PRIMERA.- El Departamento del Distrito Federal, representado en este acto por la C. Licenciada María Ynés -- Solís González, Delegada del Departamento del Distrito Federal en Cuajimalpa de Morelos, adquiere para el propio Departamento una fracción del predio denominado "XQ CHITITLA", con superficie de 1200 M<sup>2</sup> (MIL DOSCIENTOS ME TROS CUADRADOS), ubicado en Avenida México S/N, Colonia Cuajimalpa de Morelos, con las siguientes medidas y colindancias:

AL NORTE: 34.00 metros y linda con propiedad restante - del promitente vendedor; AL SUR: 14.70 metros y colinda con la Calle 12 de Diciembre; AL ORIENTE: en tres tramos, 31.50 metros, 3.45 metros y 5.10 metros y linda -- con la Avenida México; y AL PONIENTE: en dos tramos --- 40.00 metros y 9.00 metros y linda con propiedad del De partamento y con el propio promitente vendedor, respectivamente, de acuerdo al croquis de localización que se anexa al presente.

SEGUNDA.- Manifiesta el C. BENIGIO DE LA ROSA GARCIA, - en su carácter de promitente vendedor que el predio materia del presente Contrato de Promesa de Venta, es el descrito en la cláusula anterior, el cual promete vender al Departamento del Distrito Federal.

TERCERA.- Convienen las partes que el costo del predio será de \$ 3,500.00 (TRES MIL QUINIENTOS PESOS 00/100 -- M.N.) metro cuadrado, asimismo están de acuerdo en que la forma de pago será de la siguiente manera:

Entrega del 50% del total del valor del predio al promi-  
tante vendedor, por parte de la Delegación Política de  
Guajimalpa de Morelos y el 50% restante, se liquidará -  
por la propia Delegación, al otorgamiento de la Escritu-  
ra a favor del Departamento del Distrito Federal, ante  
el Notario Público que designe para tal efecto la Direc-  
ción General Jurídica y de Gobierno del Distrito Fede-  
ral.

CUARTA.-Manifiesta el vendedor C. BENICIO DE LA ROSA --  
GARCIA, que una vez que se haya firmado el presente Con-  
trato de Promesa de Venta y a su vez liquidado el 50% -  
del valor total del predio, autoriza a la Delegación Pol-  
ítica de Guajimalpa de Morelos a tomar posesión inme-  
diata del mismo.

QUINTA.- Se obliga la Delegación a ejecutar por su cuen-  
ta, las obras de pavimentación, drenaje, guarniciones y  
banquetas, frente al predio de referencia, por la calle  
12 de Diciembre.

SEXTA.- Manifiestan las partes estar de acuerdo que el  
presente Contrato de Promesa de Venta tendrá vigencia -  
de 90 días a partir de la fecha de su firma y que se --  
respetará el precio pactado en la cláusula tercera de -

este instrumento.

SEPTIMA.- La parte vendedora transmite el predio motivo de este contrato, al Departamento del Distrito Federal, sin ninguna restricción en su dominio, en gravámenes, - adeudos de carácter fiscal o laborales, por lo que si existiere alguno de estos a la fecha de la firma de este instrumento, deberán ser cubiertos por el vendedor - promitente, asimismo las partes que intervienen, hacen constar que en esta operación no ha habido error, dolo, mala fé, enriquecimiento ilegítimo o vicio que lo invalide.

OCTAVA.- No se causará el impuesto de traslación de dominio en esta operación, en los términos de los artículos 249 y 259, fracción primera de la Ley de Hacienda, - por ser el adquirente el propio Departamento del Distrito Federal.

NOVENA.- El vendedor promitente responde del saneamiento y la evicción de la propiedad de acuerdo con los artículos 2123, 2138, 2139 y 2140 del Código Civil vigente para el Distrito Federal.

DECIMA.- La parte vendedora se obliga con el Departamen-  
to del Distrito Federal, a firmar la Escritura corres-  
pondiente ante Notario Público, en la fecha, día y hora  
que designe el Departamento del Distrito Federal, sien-

de los gastos que origine esta operación por cuenta del propio Departamento.

DECIMA PRIMERA.- Enteradas las partes del contenido y alcance del clausulado anterior, se someten a la competencia de los Tribunales de la Ciudad de México, renunciando al fuero de sus domicilios.

DECIMA SEGUNDA.- Están de acuerdo las partes en que el presente Contrato de Promesa de Venta, se someterá a -- consideración del Director General Jurídico y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal, quien revisará, rubricará y en su caso, podrá hacer las observaciones que juzgue pertinentes, con las facultades que le confiere el artículo 152, fracción novena del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

DECIMA TERCERA.- Las partes están de acuerdo en que el pago de la fracción del predio en cuestión, se hace conforme al avalúo que practicó la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mismo que se anexa al presente.

Leído el presente Contrato de Promesa de Venta y se firma a los 14 días del mes de julio de 1983, con la asistencia de los testigos de Ley, para constancia y efectos legales procedentes.

C O M P R A D O R

VENDEDOR PROMITENTE

LIC. MA. YNES SOLIS GONZALEZ. BENICIO DE LA ROSA GARCIA  
DELEGADA POLITICA DEL DEPTO.  
DEL D.F. EN GUAJIMALPA DE MORELOS.

DIRECTOR GENERAL JURIDICO Y DE  
GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DEL  
DISTRITO FEDERAL.

LIC. JOSE MANUEL VILLAGORDOA LOZANO.

T E S T I G O S

CARLOS DANIEL ROJANO H. LIC. ALFONSO MARTINEZ MARTINEZ.

MYSG/JFRS/AVG/gam.

De este contrato resulta lo siguiente:

- 1o) En la forma de pago pacta que el 50% del total del valor del inmueble se entregará a su legítimo propietario al momento de la firma del -- contrato, y el otro 50% al otorgarse la escritura correspondiente en favor del Distrito Federal.
- 2o) El propietario se compromete a dar la posesión del predio al Distrito Federal al momento de -- recibir el 50% del precio pactado.
- 3o) Se da un plazo de 90 días para escriturar el -- contrato ante Notario Público.

SEPTIMO.- Una vez que se ha formalizado el Contrato de Promesa de Compra-Venta, el Distrito Federal inicia la apertura o ampliación de una calle o avenida, llegando se en ocasiones a concluir la obra, sin que se haya tirado la escritura de referencia.

Posteriormente al expediente se considera en estado de resolución, y acto seguido el titular de la Delegación Política gira oficio dirigido al Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento del - Distrito Federal, para que esa Dependencia revise ese contrato, haciendo las anotaciones, reformas o modificaciones pertinentes, o su visto bueno para que en este último supuesto, el titular de la Delegación Política, inmediatamente después vía oficio, envíe el contrato al Director General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, - para que determine su procedencia por lo que se refiere a los destinos, usos y reservas de tierras y construcciones.

En caso de no existir oposición alguna de esta última Dependencia se remite el expediente al Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarro-llo Urbano y Ecología para que designe Notario que eleve a Escritura Pública el multicitado contrato.

OCTAVO.- Finalmente el Notario del Patrimonio Público designado redacta la Escritura Pública, documento que es firmado por el o los vendedores, y en representa---

ción del Distrito Federal hace lo propio el Oficial Mayor, siendo obligación del Notario que actúa inscribir ese documento público en el Registro Público de la Propiedad Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Como Corolario de lo expuesto en el presente Capítulo consideramos una gran necesidad resolver inmediatamente los problemas originados por los requerimientos viales, en una ciudad que se ve agobiada por millones de autos, que aumentan en número a diario, y que originan problemas no sólo viales para los habitantes de la ciudad, sino también de tipo sociológico, psicológico y jurídico.

En ese marco, creemos que es muy provechosa la práctica que vienen realizando las autoridades del Distrito Federal para adquirir a través de contratos de donación o compra-venta, los predios indispensables para satisfacer este tipo de necesidades del siglo XX, ya que utilizar en primer y único término la expropiación por causa de utilidad pública, traería como ha acontecido, dilaciones de tipo jurídico, por los recursos que tienen a su alcance los gobernados y se usaría en exceso el imperium del poder público, lo que sociológicamente no es recomendable para conservar un equilibrio entre el poder y el ciudadano, que debe ver respetados íntegramente sus derechos reales y sólo en el último momento debe hacer uso de la facultad soberana de expropiar.

Es importante también tener claro que el Departamento del Distrito Federal, es el Ejecutivo del Distrito Federal, su Administración Pública, de donde se desprende que la personalidad jurídica y el patrimonio propio, lo son de la entidad federativa Distrito Federal y no del Departamento del Distrito Federal.

Además en cuanto a la tramitación excesiva para adquirir los predios necesarios para resolver las necesidades de apertura o ampliación de calles, debe hacer se efectiva la simplificación administrativa, para que los trámites sean realmente los estrictamente necesarios, y en breve plazo, ya que las causas de utilidad pública, deben satisfacerse inmediatamente, ya que el trámite excesivo que actualmente se realiza cuando se adquiere un bien vía contrato de donación o de compra venta, resultan tan complicados que a veces se preferiría el uso de la figura administrativa de la expropiación.

Complementando nuestro análisis, no nos queda sino anotar que de acuerdo a la práctica jurídica actual, en que se considera al Departamento del Distrito Federal como una Dependencia de la Administración Pública federal, que se obliga, siguiendo a la Ley específica de los bienes de la Federación, en aplicación al propio patrimonio del Distrito Federal, debería aplicarse en el ámbito local la fracción I del artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales que textualmente ordena:

ARTICULO 74.- No se requerirá intervención de -  
Notario en los casos siguientes:

I.- Donaciones que se efectúan en favor del Go-  
bierno Federal.

. . .

Creemos que se debería adicionar la Ley Orgánica del De-  
partamento del Distrito Federal para hacer suyo ese ---  
principio, con lo cual se evitaría la tramitación exco-  
siva y únicamente se inscribiría el bien inmueble en el  
Registro Público de la Propiedad Federal y en el Regis-  
tro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito  
Federal, además de que al destinarse a la prestación de  
un servicio público, siguiendo a lo ordenado por el ar-  
tículo 42 de la mencionada Ley General de Bienes Nacio-  
nales, pasan de hecho o derecho a formar parte del domi-  
nio público.

ARTICULO 42.- Los bienes a que se refiere el ar-  
tículo anterior pasarán a formar parte del domi-  
nio público cuando sean destinados al uso co---  
mún, a un servicio público o a alguna de las ac-  
tividades que se equiparan a los servicios pú--  
blicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

Es necesario dejar indicado que los bienes inmuebles adquiridos por el Distrito Federal para destinarlos a la apertura o ampliación de calles o avenidas, - una vez que pasan a poder del Distrito Federal se incorporan automáticamente al dominio privado del Distrito Federal, en base al supuesto que prevalece la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, es decir:

ARTICULO 35.- Los bienes del dominio privado -- del Departamento del Distrito Federal, son:

. . .

FRACCION III.- Los demás inmuebles y muebles -- que por cualquier título jurídico adquiriera al Departamento y que no sean de utilidad pública.

De paso podemos hacer la crítica a lo que afirma -- esta fracción III, ya que resulta vago lo que debe entenderse por: "y que no sean de utilidad pública".

Creemos más bien que lo que el legislador quiso decir fue que no se consideran bienes del dominio privado los que adquiriera el Distrito Federal "por vías de derecho público" de acuerdo a los principios contenidos en la fracción VIII del artículo 3º y 14º de la Ley General de Bienes Nacionales; ya que las causas de utilidad pública se encuentran determinadas en la Ley Federal de Expropiación y otras Leyes administrativas, y en la Ley

Orgánica del Departamento del Distrito Federal, siendo la autoridad administrativa la encargada de declarar -- las causas de utilidad pública, de ahí que no puedan -- existir bienes inmuebles y muebles de utilidad pública, ya que las causas de utilidad pública, o en su defecto la utilidad pública requiere de algunos bienes para satisfacer necesidades públicas.

Así pues la fracción III del artículo 35 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal debería quedar de la siguiente manera:

FRACCION III. "Los demás inmuebles y muebles - que por cualquier título jurídico adquiriera el Distrito Federal y que no ingresen a su patrimonio por vía de derecho público".

## CONCLUSIONES

- 1.- La Constitución de 1857 no plantea de una forma categórica la situación jurídica, así como la - determinación de los bienes que integraban el - patrimonio de la federación, en ese sentido no se refería ni al mar patrimonial, mares inte-- riores, ni al subsuelo y mantos acuíferos.
- 2.- El Código Civil del Distrito Federal y Territo- rio de la Baja California del 19 de Marzo de -- 1871 en su artículo 796 se refiere de una mane- ra más específica al patrimonio estatal, aunque fundamentalmente a las partes integrantes del - territorio; aunque el artículo 802 enumeraba al gunos de los bienes de uso común.
- 3.- Consideramos que determinar el contenido, alcan- ce y extensión de la propiedad estatal y parti- cular, es garantizar la paz social, ya que el - estado no debe ser ni es, un acaparador de tie- rras; por el contrario, su propiedad inmobilia- ria debe ser destinada a solucionar los proble- mas de un pueblo que crece desmesuradamente, y que debe gozar de los satisfactores que la tec- nología y el progreso les debe brindar.
- 4.- El Distrito Federal es una entidad federativa, a indebidamente ha venido siendo considerada --

como una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, llegándose a la -- problemática de estar regulado por dos leyes - orgánicas, la de la Administración Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, lo que debe subsanarse, reconociendo como lo ha venido sosteniendo la doctrina, que el - Departamento del Distrito Federal es la organización del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa, Distrito Federal.

- 5.- Como consecuencia de lo anterior el Departamento del Distrito Federal como Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada no tiene ni personalidad ni patrimonio propio.
- 6.- Por el contrario la Entidad Federativa denominada Distrito Federal, sí posee personalidad - jurídica propia y a ese título posee su patrimonio propio, con las características y modalidades que en su propia ley se indica.
- 7.- Los contratos de compraventa y donación en favor del Distrito Federal tienen como fin promover la regeneración de las colonias populares y hacer efectivas las políticas de planificación.
- 8.- En la fracción I de la Ley Federal de Expropiación, así como en el artículo 23 de la Ley Or-

gánica del Departamento del Distrito Federal se encuentra el fundamento para que la autoridad - del Distrito Federal pueda satisfacer las necesidades de vialidad, ampliando o abriendo ca--- lles o avenidas, mediante la aplicación de su - facultad expropiatoria.

- 9.- Las autoridades del Distrito Federal han dejado como última instancia el ejercicio de la facultad expropiatoria para satisfacer las necesidades de vialidad, utilizando la celebración de - los contratos de donación o compraventa, para - adquirir los bienes inmuebles necesarios para - abrir o ampliar calles, con lo que se evitan -- juicios prolongados, así como la utilización in mediata del inmueble.
- 10.- En el artículo 32 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se encuentra la - facultad del Jefe del Distrito Federal para celebrar contratos regulados por el derecho co--- mún, en virtud de poseer personalidad jurídica y patrimonio propios, misma que se hace efectiva por Delegación en el Oficial Mayor de esa -- Entidad Federativa.
- 11.- Proponemos que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se modifique, desde su título debiendo denominarse Ley Orgánica del Distrito Federal, así como sustituir en todo ese -

cuerpo legal, cuando se haga referencia al De  
partamento del Distrito Federal, por Distrito  
Federal únicamente.

12.- Consideramos necesario simplificar los trámites administrativos, cuando el Distrito Federal celebra los contratos de donación o compraventa con particulares, para que la Delegación Política realice los trámites que actualmente formaliza y el Oficial Mayor dé el visto bueno, para evitar pérdida de tiempo y de recursos, en función de la simplificación administrativa sustentada por el Gobierno Federal.

13.- Creemos necesario que se adicione la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente, para que no sea necesaria la intervención de notario, en los contratos a que nos hemos referido en este trabajo, conforme a lo que se ordena en la fracción I del artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación con el artículo 4º de ese mismo ordenamiento.

## \* B I B L I O G R A F I A \*

- 1).- AGOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 5ª Edición, - 1983.
- 2).- BREWER - CARIAS ALLAN R., La Evolución del Régimen del Derecho de Propiedad en Venezuela en Estudios de Derecho Económico, Tomo III, UNAM, --- 1979.
- 3).- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, Las Garantías Individuales, Porrúa, México, 12ª Edición, 1979.
- 4).- CARPIZO, JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 3ª Edición, 1979.
- 5).- CORTIÑAS PELAEZ, LEON, De la Posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los Asentamientos Humanos, El Urbanismo y la Vivienda en Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Porrúa, México, 1977.
- 6).- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Porrúa, - México, 23ª Edición, 1984.
- 7).- GARCIA GARFIAS IGNACIO, Ley General de Bienes Nacionales de 23 de Diciembre de 1981, en Anuario Jurídico, XI 1984, UNAM, México, 1984.

- 8).- PASTOR ROUAIX, Génesis de los Artículos 23 y -- 123 Constitucionales citado por Sayeg Helu J., - El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo II, Cultura y Ciencia Política, A. C., México, 1973.
- 9).- RUIZ MASSIEU J. F., Derecho Urbanístico, en Introducción al Derecho Mexicano, UNAM, Tomo II, - México, 1981.
- 10).- SAYAGUES LASO E., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S. A., Montevideo, 3ª Edición, 1974.
- 11).- SAYEG HELU, JORGE, El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo II, Cultura y Ciencia Política, - A. C., México, 1973.
- 12).- SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo, Porrúa, México, Tomo II, 7ª Edición, 1976.
- 13).- TENA RAMIREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 10ª Edición, 1981.
- 14).- ZARGO, FRANCISCO, Historia del Congreso Constituyente, (1856-1857), El Colegio de México, 1956.

- 15).- AGUIRRE VELAZQUEZ, RAMON, Administración y Gobierno del Distrito Federal, en Revista de Administración Pública, 61 - 62, Enero - Junio de 1985, México.
- 16).- PEREZ Y PEREZ, MARCIAL, Apuntes de Derecho Administrativo II, Versión Mimeográfica, ENEP Acaatlán, México, 1986.
- 17).- PRADILLA COBOS, EMILIO, Utopía de la Planeación Urbana, en Uno más Uno, 15 de Marzo, México, 1987.
- 18).- ACUERDO del C. Jefe del Departamento, de fecha 19 de Septiembre de 1985.
- 19).- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.
- 20).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 21).- Ley Federal de Expropiación.
- 22).- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 23).- Ley General de Bienes Nacionales.
- 24).- Ley Orgánica del Distrito Federal.

25).- Reglamento Interior del Distrito Federal.

26).- Código Civil para el Distrito Federal.