



Nº 2
2EU
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ ARAGON ”

**Análisis Crítico del Registro de la Propiedad
Inmobiliaria Federal Actual y Propuesta para la
Creación de Inmatriculación Administrativa Federal**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

GREGORIO MIGUEL ACEVEDO FLORES

San Juan de Aragón, México 1992

**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.

**ANALISIS CRITICO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL ACTUAL
Y PROPUESTA PARA LA CREACION DE INMATRICULACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.**

I N D I C E

CAPITULO 1: Antecedentes del Registro y Control de la Propiedad Pública Federal en México.	1
1.1 Propiedad inmobiliaria de la Administración Pública Centralizada.	12
1.2 Propiedad inmueble de los organismos públicos descentralizados.	16
 CAPITULO 2: La Propiedad Federal.	
2.1 Generalidades.	20
2.2 Objetivos.	26
2.3 Clasificación.	30
2.4 Marco Legal de la Propiedad Federal.	36
 CAPITULO 3: Problemática Legal Usual de la Propiedad Federal.	
3.1 Generalidades.	43
3.2 Declaratorias de bienes del dominio público.	46
3.3 Efectos Jurídicos de la declaración de un bien como del dominio público o privado.	52
3.4 Crítica a la fracción VI el Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales.	57

CAPITULO 4: El Registro Público de la Propiedad Federal.	
4.1 Integración.	61
4.2 Facultades.	68
4.3 Efectos jurídicos de las inscripciones.	77
4.4 Efectos Constitutivos y Declarativos.	80
4.5 Propuesta para la creación de la figura jurídica de Inmatriculación Administrativa Federal.	84
CONCLUSIONES	90

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

El motivo que nos impulsa a realizar una investigación en torno a la problemática que, en la practica significa el registro de la propiedad Federal, ha sido que nos hemos encontrado con factores que dificultan la inscripción en esta propiedad en el Registro Público de la Propiedad Federal, con lo cual se obstaculiza su control eficaz.

El Registro en cuestión fue creado con objeto de otorgar una protección jurídica adicional a la otorgada por el derecho común. Este ha regulado su actividad a través de su Reglamento, el cual fue expedido en el año de 1982, mismo que, debido a la cantidad de reformas que ha tenido tanto la Ley General de Bienes Nacionales, como el propio Artículo 27 Constitucional, ha sido superado tanto por la legislación, como por la realidad en la que se desenvuelve la propiedad federal.

A través de nuestra investigación, nos hemos percatado de que existe un gran rezago en cuanto a la regularización de los bienes inmuebles que el Gobierno Federal utiliza y posee a título de propietario, ostentandose como tal sin que muchas veces lo pueda acreditar.

La titulación de esta enorme masa de predios, a nuestro parecer, es imposible utilizando los medios disponibles de derecho privado, motivo por el cual nos atrevemos a poner en discusión la efectividad de la actual legislación en materia de bienes nacionales, la cual busca la protección del patrimonio nacional.

Consideramos que se deben de idear nuevas formulas que tiendan a regularizar legalmente la propiedad del Gobierno Federal, pero teniendo

especial cuidado de que el régimen jurídico de excepción de que gozan los bienes nacionales, no transgreda la esfera jurídica de la propiedad de los particulares.

Respecto a la propuesta que hacemos en la última parte de esta investigación, diremos que, la inmatriculación administrativa federal, sería el reflejo de la naturaleza ecléctica del Registro Público de la Propiedad Federal, por lo que contiene principios que la legislación común ha marcado para la primera inscripción de un predio como parte de su regularización jurídica en el ámbito del derecho privado; asimismo rigiéndose por los lineamientos de derecho administrativo en materia de bienes nacionales.

CAPITULO 1 Antecedentes del Registro y Control de la Propiedad Pública Federal en México

Consideramos que es necesario cuando se hace referencia al registro y control de la Propiedad Federal en nuestro país, señalar los aspectos que caracterizan al patrimonio del Estado; lo anterior en atención a que este entraña una gran variedad de bienes y derechos, los cuales le son indispensables para la consecución de sus fines.

Existen teóricos que señalan características del mismo como es el caso del Maestro Antonio de Ibarrola, quien lo define de la forma siguiente: "El patrimonio del Estado se haya 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."(1). Al hablar de este tema es necesario tener en cuenta que dicha propiedad por su propia naturaleza de bienes nacionales, o colectivos, no pueden ser enmarcados dentro del derecho común más que en casos concretamente especiales.

El Licenciado Eduardo Bustamante conceptualiza al patrimonio del Estado de la siguiente manera: "Es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social, y como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado y posee a -

(1).-Ibarrola De Antonio.- Cosas y Sucesiones. 5o- Edición. Editorial Porrúa s.a de c.v. México 1976 pp 33.

titulo de dueño o propietario, para destinarlo o afectarlo permanentemente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica."(2). Cabe hacer notar sobre esta definición, que da una singular importancia a la Teoría del Patrimonio Afectación, la cual atribuye preponderantemente un elemento teleológico, al señalar que el fin común es lo que da pauta a la existencia de la propiedad pública, y concretamente a la propiedad federal. Esto es que, a menos de que exista una desviación de poder, la razón de existir de la propiedad pública, ya sea de manera primaria o secundaria, estará encaminada al bien de la comunidad. Ahora bien, dentro del universo que compone el llamado patrimonio nacional encontramos a la propiedad inmobiliaria Federal, la cual a su vez se ha constituido a través de la historia de México por diversas situaciones, las cuales son por vías de derecho público o vías de derecho privado, y excepcionalmente a través de situaciones que escapan al marco jurídico.

La propiedad pública como una especie del genero propiedad nacional, tiene una vida relativamente corta en cuanto a su reglamentación, más no en su existencia, lo anterior lo podemos deducir fácilmente al considerar que el Estado desde sus primeros orígenes ha necesitado y seguirá necesitando en tanto exista, de diversos bienes, ya no sólo para la prestación de servicios públicos, como lo concebimos ahora, sino para su simple subsistencia.

2.-Bustamante Eduardo.-Revista Patrimonio Numero uno.Secretaria del Patrimonio Nacional.México 1960.

La promulgación de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, que da vida a la República, no hace diferencia alguna de la propiedad del Estado a la de régimen particular, por lo que no es de gran interés para el presente estudio; toda vez que como más adelante se expresa es con posterioridad cuando se aprecia la necesidad de contemplar en un ámbito diferente a la propiedad pública .

Así de esta manera, desde antes de que la República Mexicana existiese como tal, y por supuesto después de su nacimiento como nación libre e independiente, fue necesario que los gobiernos se allegaran de recursos materiales con objeto de dar vida al Estado, en este caso bienes inmuebles, los que cabe hacer notar que hasta el siglo pasado dichos bienes fueron regidos por la legislación común, lo anterior es explicable si consideramos que hasta antes de la segunda mitad del siglo XIX, la Administración Pública no contaba con gran patrimonio, por lo que no era una gran preocupación de las autoridades legislar en esta materia.

Con la promulgación de la Constitución liberal de 1857, y la posterior "Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administran las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas de la República", del 12 de julio de 1859, dichas leyes de carácter reformista, las cuales entre otras situaciones de interés señalan la desamortización de los bienes de la iglesia católica en favor de la Federación, lo que incrementa notoriamente el patrimonio la Nación.

Esta decisión según la consideran algunos historiadores , fue provocada por la banca rota en la que se encontraba el Gobierno Federal, ocasionada por las intensas luchas intestinas de entonces; lo que tiene singular trascendencia para la configuración del patrimonio nacional.

Es en el año de 1870, en el que se expide el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales, el cual en su libro II, Capítulo III, "De los Bienes Considerados Según las Personas a quien Pertenecen", establece:

Artículo 795.-Los bienes son de propiedad pública o privada

Artículo 796.-Son bienes de propiedad pública:

- 1o El territorio del Distrito Federal y el de la California, que no este bajo dominio particular conforme a derecho.
- 2o Los que conforman el erario Federal conforme a las leyes.
- 3o Los bienes de las municipalidades y los de las oficinas o establecimientos públicos que dependan del Gobierno General, o de los locales del Distrito o de la California.
- 4o Las cosas que no tienen dueño y los bienes que dejan las personas que mueran sin herederos, o cuyas sucesiones deben considerarse abandonadas según las leyes.

De esta manera se establece por primera vez en la vida de la República una división legal de los bienes atendiendo a quien los detenta; por lo que se hace una separación incipiente por el momento, de los bienes, considerando a la propiedad pública y la propiedad privada por separado; y tenemos que por vez primera se clasifican los bienes como públicos o de uso comunitario y bienes privados.

Con el creciente fortalecimiento del Estado, el patrimonio de la Federación se incrementó, particularmente en el régimen Porfirista, por lo que fue creciendo la necesidad de regular legalmente los bienes de la nación. Así de esta manera por iniciativa del entonces Presidente de la República, General Porfirio Díaz, el Congreso Federal el 18 de diciembre del año de 1902, expidió la "Ley de Inmueble de Propiedad Federal"; cabe hacer notar que esta ley no regulaba los bienes muebles; y trae como

aportación la exclusión de los bienes inmuebles Federales de la jurisdicción común.

La Constitución Federal de 1917, trae como consecuencia el virtual cambio de la idea que hasta entonces se había dado a la propiedad en México, ya que se otorga a este concepto un sentido eminentemente social. Por lo que tenemos que en su Artículo 27 declara como titular de la propiedad originaria del territorio a la Nación. Lo anterior lo relacionaremos con posterioridad como lo señalan algunos autores con el concepto de soberanía sobre el territorio.

Asimismo, nuestra Carta Magna fundamenta la facultad de la Administración Pública para imponer modalidades o formas de propiedad, por lo que surgen diversas formas de detentar esta.

Durante los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, el patrimonio inmueble Federal siguió rigiéndose por la ley Porfirista, la cual señalaba que la Secretaría de Hacienda, a través del Departamento de Bienes Intervenidos debería de controlar y vigilar dichos inmuebles.

El Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común, y para toda la República en materia Federal, publicado en el Diario Oficial el día 26 de marzo de 1928, en su Título Segundo, Capítulo Tercero, regula paralelamente a la "Ley de inmueble de Propiedad Federal", la propiedad pública, considerando o clasificando a los bienes de acuerdo a las personas a quien pertenecen, al expresar textualmente los artículos más representativos:

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

Artículo 766.- Los bienes del dominio del poder público se

regirán por las disposiciones de este código en cuanto no estén determinadas por leyes especiales.

Sobre este Capitulo del Código Civil, que tan sólo cuenta con 10 artículos, además de ser totalmente insuficiente para regular la propiedad pública, se puede decir que no se aplica, ya que como el mismo ordenamiento lo expresa, sus disposiciones se aplicarían en tanto no hubiese una ley especial, la cual existía desde el año de 1902.

En el año de 1941 se emite una nueva Ley de Bienes Nacionales, a la cual le sigue el ordenamiento del mismo nombre del 23 de diciembre de 1968; Actualmente rige la vigente Ley General de Bienes Nacionales, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, que ha sido sujeta a varias modificaciones, entre las que destaca por su importancia, la que fue publicada el 25 de mayo de 1987, la cual reforma el Artículo 34 Fracción Sexta, del ordenamiento en cuestión, y que delimita la consideración de un inmueble como del dominio público o privado.

Cabe en este momento recalcar, que las instituciones encargadas de controlar el patrimonio inmueble de la Federación también han cambiado, así tenemos que la Secretaría de Hacienda dejó de tener competencia en esta materia, a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en el año de 1946; la cual modificó su denominación en el año de 1958, para quedar como Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor desde el primero de enero de 1977, da vida a la Secretaría de Asentamientos Humanos

y Obras Públicas, y atribuye a ésta, entre otras, las facultades de su extinta predecesora.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en su Memoria del Inventario y Catalogo General de los Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal, que editó en el año de 1982, señala en síntesis, que al momento en que fue creada esta dependencia, el inventario y catalogo no permitía una información veraz y confiable, ya que el legado de 80 años del registro de esta propiedad la constituían archivos con información muy poco certera, así como la consulta debía efectuarse en forma manual, la que era demasiado lenta por no existir una sistematización de la información.

Un gran avance tiene en este sentido el patrimonio inmobiliario, federal cuando el primero de septiembre de 1978 entró en vigor el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, que regula las facultades contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el entonces vigente Artículo 37, Fracción XX, y que posteriormente es contemplado en el mismo ordenamiento reformado el 29 de diciembre de 1982, en su Fracción XIV, bajo el rubro de "Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología". El mencionado Artículo contempló entre otras cuestiones la instauración del Sistema Folio Real, así como sienta las bases de la elaboración del Inventario y Catalogo General de los Bienes Inmuebles de la Nación.

Es importante mencionar en este momento, la colaboración que aporta en este sentido el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, ya que no sólo ha servido como, guía al estar a la vanguardia en materia

locales de la propiedad en los Estados y el Federal, así como sus procedimientos, mismos que fueron objeto de estudio por parte del Gobierno Federal para crear el Registro Federal y posteriormente su actualización; ya que a pesar de que el sistema de Folio Real se instauró en ése Registro local un año después de ser implantado en el Registro Federal, en la institución registral del Distrito Federal ya se habían realizado estudios muy concienzudos a ese respecto.

Se considera muy importante hacer énfasis en este momento histórico para la materia, por considerar que es aquí donde surge el arranque para controlar jurídicamente la propiedad Federal. En ese año, 1982, los programas concretos se enfocaban a tres principales rubros :

- Realizar el inventario y catálogo de la propiedad inmobiliaria Federal.
- Depurar, catalogar y microfilmear los títulos del Gobierno Federal.
- Desarrollar un sistema de computo que concentre la información inmobiliaria.

A pesar de las intenciones de integrar un sistema moderno de control de los bienes inmuebles públicos federales, en ese año existía un gran desconcierto, el cual se expresa claramente en la obra anteriormente señalada, al mencionar los objetivos derivados del inventario y catálogo de la siguiente manera: "Conocer la cantidad, ubicación, características físicas , situación jurídica, valor, uso actual y posibilidades de aprovechamiento de los inmuebles federales."(3). De lo ya expresado podemos

3.-Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Situación Actual del Marco Normativo y Administrativo del Control Inmobiliario Federal y Propuesta para la Integración de un Nuevo sistema de Control Administración y Aprovechamiento inmobiliario.S.A.H.O.P. México 1982. pp27

deducir que el Gobierno Federal hasta ese momento desconocía en realidad el patrimonio inmobiliario con el que contaba, por lo que se dio pauta al menoscabo de este, ya que no había posibilidad de defender jurídicamente los intereses de la Nación en ese renglón. En respuesta a esa apremiante necesidad de conocer el acervo inmobiliario del Gobierno Federal, ya que como es de suponerse esencialmente para titular en nombre de la Federación algún predio, es necesario conocer su existencia. En este orden de ideas el primer esfuerzo a nivel nacional para inventariar su patrimonio se llevó a cabo el 24 de septiembre de 1981, cuando la Presidencia de la República, creó el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Recursos Materiales; y especialmente el Subcomité de Bienes Inmuebles, coordinado por la desaparecida Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; reforzado por el exhorto del Presidente de la República en su reunión de Gabinete de fecha 24 de noviembre de 1981, en que ordenó a los Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, la elaboración de una encuesta nacional sobre los inmuebles Federales, en la que cada dependencia sería responsable de la recopilación de la información de sus inmuebles.

Cabe hacer mención que, en ese momento se proyectó realizar una encuesta muy similar en lo que respecta a la zona federal, caminos, carreteras, y en general vías terrestres de comunicación, zonas y monumentos históricos, lugares públicos, como plazas, y parques abiertos al público, sin que a la fecha se haya realizado. Curiosamente tampoco ha sido posible concretar el inventario general de los bienes inmuebles de la federación, ya que se nota una actitud apática de las dependencias y

federación, ya que se nota una actitud apática de las dependencias y entidades de la administración pública federal a colaborar en este sentido.

Hasta fechas recientes los inmuebles de la Federación se encontraron administrados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quien ejerció esta función a través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal desde su creación el 29 de diciembre de 1982. Recientemente dicha Secretaría trató de implementar el llamado "Sistema Nacional de Información Inmobiliaria, el cual desde nuestro particular punto de vista sólo es una nueva denominación del anterior Inventario y Catálogo General, ya que no aporta recursos nuevos, por lo que es de esperarse que la situación del control inmobiliario federal continúe con deficiencias.

Mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 25 de mayo de 1992, vigente al día siguiente de su publicación, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, quedando las funciones relativas al patrimonio inmobiliario federal a cargo de la recién creada Secretaría de Desarrollo Social.

Cabe hacer mención que no obstante que el referido Ordenamiento se reformó, las atribuciones contempladas en materia del patrimonio inmueble federal, fueron transcritas casi literalmente en el nuevo texto, por lo que no tienen estos cambios mayor trascendencia para nuestro tema.

1.1 La Propiedad Inmobiliaria de la Administración Pública Centralizada

La propiedad inmueble de la Administración Pública Federal Centralizada, comprende todos aquellos bienes que adquieren sus dependencias o que por virtud de la ley pertenezcan al Gobierno Federal; llámese bienes del dominio privado o los llamados dominiales, es decir, del dominio público.

Cabe recordar que las Secretarías de Estado y dependencias del Ejecutivo Federal no tienen un patrimonio propio, esto es que no detentan la propiedad de sus inmuebles, los cuales sólo les son otorgados para su uso, y quien efectivamente es titular de dicha propiedad es la Federación, quien administra dichos inmuebles a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

Además de los inmuebles que a través de los años les ha destinado el Gobierno Federal para cumplir sus objetivos, Las Dependencias de la Administración Pública Centralizada adquieren mediante figuras tanto de derecho público como de derecho privado en nombre de la Federación, bienes inmuebles, esto de acuerdo con el presupuesto que le sea autorizado para tal efecto.

Sobre la cantidad de inmuebles que posee la Administración Pública Federal Centralizada a título de propietaria podemos señalar que en el año de 1982 se elaboró por la hoy extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el más reciente Catálogo General de estos bienes, el

que se toma como referencia por ser la fuente de información más confiable hasta la fecha, la cual se complementa con los datos de los inmuebles actualmente controlados en el Registro Público la Propiedad Federal.

Es conveniente mencionar que existen inmuebles que por su propia naturaleza es indubitable que pertenecen a la Federación, y los cuales no son susceptibles de apropiación por parte de particulares, y por ende el Gobierno Federal no necesita acreditar ese derecho en su favor, por lo que no son registrados, como las playas, la zona de la plataforma continental que se encuentra cubierta por el mar, las montañas, los cauces de los ríos, las barrancas, las islas, las zonas federales, sólo por nombrar algunos; los cuales generalmente no están destinados al uso de alguna Dependencia Federal pero la Administración Federal Centralizada además de tener la titularidad de esos bienes, es responsable de su administración; la cual en ocasiones se regula con reglamentaciones especiales por y con el apoyo de diversas dependencias, tal como sucede con las carreteras federales y zonas aledañas.(4)

De la encuesta realizada para la elaboración del Catalogo efectuado en el año de 1982, esta arrojó como resultado que existían detectados en ese entonces 131,646 inmuebles presuntamente propiedad de la Federación, y en uso de las entidades de la administración centralizada, de los cuales, el 63%, o sea la cantidad de 83051, no cuentan con título de propiedad, o

(4).-Reglamento para el Aprovechamiento del Derecho de Vía de las Carreteras Federales y Zonas Aledañas. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1992. Señala como bienes del dominio público el área ocupada por las carreteras Federales así como su zona contigua en la extensión que especifica.

si es que existe el Gobierno Federal lo desconoce; sin contar que existieran cien mil expedientes pendientes de nacionalización, relativos templos"(5), los cuales actualmente en su mayoría no han sido titulados en favor de la Federación. Por lo que si comparamos el número de inmuebles que han sido registrados desde 1982 a la fecha, los cuales aproximadamente ascienden a 29000, de acuerdo a la información contenida en el Registro Público de la Propiedad Federal, nos encontramos que existe un gran rezago en este sentido; esto es así, toda vez que los títulos documentales mediante los cuales la Federación acredita su propiedad son defectuosos o no existen, por lo que de conformidad con la actual legislación no son registrables.(6)

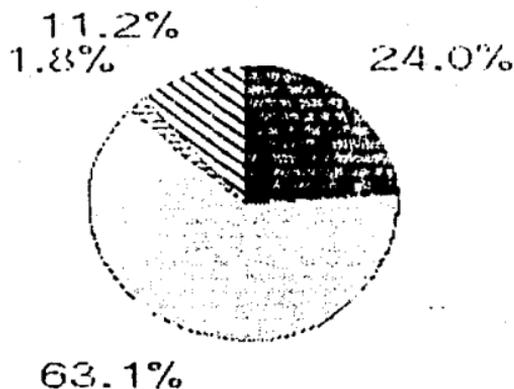
De lo anteriormente expresado, podemos fácilmente deducir la problemática para el registro de esa "incierto" propiedad, ya que para efecto de inscribirla en ese Registro, es necesario que la Federación acredite mediante título legalmente, expedido ser el propietario, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 85 de la Ley General de Bienes Nacionales, así como sus correlativos del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

(5).- Datos tomados de: SAHOP. Situación actual del marco normativo y administrativo del control inmobiliario federal y propuesta para la integración de un nuevo sistema de control administración y aprovechamiento inmobiliario. SAHOP.México 1982. pp 27.

(6).-El Artículo número 17 transitorio de nuestra Carta Magna, publicado en el Diario oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, establece textualmente: "Los templos y demás bienes que conforme a la Fracción II del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este Decreto, son propiedad de la Nación, y mantendrán su situación jurídica.". Lo que no aclara el referido ordenamiento es cual es la situación de los inmuebles a la fecha pendientes de titulación.

Sobre los Organismos Desconcentrados, los cuales se caracterizan por contar con una relativa autonomía de orden jerárquico y de gestión, es prudente mencionar que, por no poseer patrimonio propio, no poseen bienes inmuebles, y los que utilizan son propiedad del Gobierno Federal, los cuales están destinados a la Secretaría de Estado que los sectoriza.

SITUACION DE LOS TITULOS DE PROPIEDAD DE LAS DEPENDENCIAS CENTRALIZADAS



63% = 83,051 TITULO NO EXISTE O SE DESCONOCE
24% = 31,573 EXISTE TITULO
11.2% = 14,683 NO SE CUENTA CON INFORMACION
1.8% = 2,339 NO SE REQUIERE TITULO *

* Datos tomados de Memoria del Inventario y Catálogo General de los Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1982. pp.23.

1.2 Propiedad Inmueble de los Organismos Descentralizados

Para efectos del presente inciso, únicamente abordaremos la propiedad inmuebles de los organismos descentralizados, ya que así son tratados por el Registro Público de la Propiedad Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo Primero expresa textualmente: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal". De lo que se desprende que la Administración Pública es una unidad; desde el punto de vista de su patrimonio, efectivamente la ley les otorga autonomía a los Organismos en cuanto al manejo de sus finanzas. "El hecho de que las entidades paraestatales estén organizadas bajo un régimen jurídico propio distinto al de los órganos centralizados, no significa que escapen al control y actúen independientemente"(7). Consideramos entonces que esto no significa que se desnaturalice a su patrimonio, el cual en última instancia es propiedad de la Federación, y por ende propiedad de la Nación. El referido ordenamiento en su numeral 45, atribuye a estas organizaciones personalidad jurídica y patrimonio propio.

Asimismo el referido ordenamiento jurídico en su Artículo Noveno manifiesta que la actividad de estas entidades se programará junto con la Administración Centralizada con objeto de cumplir las políticas establecidas por el Ejecutivo Federal; con lo que se acepta la existencia

(7).-FATA Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. S.A..México 1979. pp795.

de un objetivo común de toda la administración pública y por lo tanto la unidad de esta, la cual sólo se divide con objeto de hacerla más dinámica; tan es así que, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus Artículos 48 y 49, establece la obligación de estos Organismos de sectorizarse ante la Secretaría de Estado que de acuerdo a su actividad, este coordinando la actividad pública encomendada, (8) con objeto de fortalecer la áreas estratégicas y prioritarias, de la administración Por lo que si bien es cierto que, los Organismos tienen autonomía de gestión, esta se encamina a los objetivos generales del sector.

Sobre los Organismos Descentralizados, el Maestro Andrés Serra Rojas, expresa: " La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que asigna una limitada competencia territorial, o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no preside de su poder político regulador y de tutela administrativa." (9) La tutela a que se refiere el Profesor Serra Rojas, es ejercitada a través de la intervención del Gobierno Federal en sus órganos de gobierno, y encuentra su fundamento legal en la vigente Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como en su reglamentación.

(8).-Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa México 1985. pp159,160

(9).-La Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, en su Artículo 3o, manifiesta como excepción a esta regla, la situación de las instituciones de educación superior a las que el Ejecutivo Federal haya otorgado autonomía, así como a la Procuraduría Federal del Consumidor.

En cuanto a lo que se refiere a la autonomía para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles, los Organismos Descentralizados tienen autonomía en cuanto a su manejo y disposición, excluyendo a los que sean considerados por la Ley General de Bienes Nacionales como del dominio público, para los cuales necesitarán contar con autorización expresa que al efecto le otorgue la Secretaría de Desarrollo Social. Esto es, todos aquellos que utilicen para la realización de los fines de servicio público que conforme a su ley le sean encomendados, excluyendo a los que utilice para la ubicación de oficinas administrativas; lo anterior por considerar que la función de estos entes es eminentemente de servicio a la colectividad, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 34 Fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Tocante a las entidades paraestatales, cabe hacer mención que existe una gran diversidad de estas, dentro de las que podemos señalar los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas. El Maestro Jacinto Faya Viesca, considera como antecedente legal de los organismos descentralizados, la opción que deja abierta el Código Civil de 1928, al establecer ese ordenamiento textualmente :

" Artículo 25.- Son personas morales:

Fracción II.- Las demas corporaciones de carácter público reconocidas por la ley." (10)

10.- Faya Viesca Jacinto. Op Cit pagina 16.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados, actualmente abrogada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, regula específicamente por primera vez estos entes.

Es conveniente mencionar que, como resultado de la tendencia seguida en los dos últimos periodos Presidenciales, en el sentido de desincorporar entidades paraestatales, estas se han reducido drásticamente, por lo que el patrimonio inmobiliario de ellas ha seguido su suerte. De lo que se concluye que la política en este rubro es al parecer de que la Administración Pública Federal únicamente conserve aquellas entidades que, además de prestar un eminente servicio público sean consideradas como estratégicas, por lo que no podrán ser susceptibles de enajenación a particulares.

Para el año de 1982, el patrimonio inmobiliario de los organismos descentralizados federales, se constituía por 17190 predios, sin hacer mención que constantemente estos entes están adquiriendo inmuebles para destinarlos a sus fines propios, por lo que estos se han incrementado en la actualidad.

CAPITULO 2 La Propiedad Federal.

2.1 Generalidades.

Los tratadistas de Derecho Administrativo tanto nacionales como extranjeros, le han otorgado una gran importancia al estudio del Patrimonio del Estado, dentro del que engloban a la propiedad inmueble federal; al analizar sus obras nos encontramos con que ninguno de los consultados analizan el tema propiedad federal inmueble en forma específica, quisa por la especialidad del tema tal es el caso de Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero y José Canasi.

Como ya lo señalamos en el capítulo precedente nos adherimos a la postura de los Teóricos que manifiestan que el Derecho de Propiedad Federal sobre inmuebles se deriva de la soberanía nacional sobre el territorio; así lo señala el Licenciado Carlos De Pablo Serna "...El concepto de la propiedad originaria establecido en el Art. 27 de la Const. Fed. como el dominio eminente y derivado de la soberanía del Estado Mexicano como el imperio que el propio Estado le corresponde sobre el territorio y no como un verdadero derecho de propiedad que pudiera sobreponerse o estar pendiente sobre el derecho de propiedad de los particulares."(11);

Por otro lado, también es cierto que en múltiples ocasiones la Federación adquiere de particulares la propiedad de predios, que han salido del dominio directo de la Nación, supuesto que encontramos regulado

11.- Asociación Nacional del Notariado Mexicano. A.C.. La influencia del Derecho Público en el Derecho Inmobiliario. México 1983. p230

en diversas normas jurídicas.(12)

Tal vez resultaría muy aventurado tratar de dar un concepto específico de propiedad inmueble federal, por que dicho concepto estaría subordinado al especial punto de vista del estudio en cuestión, por lo que solamente aquí nos limitaremos a mencionar algunos aspectos que son característicos de esta, los cuales para facilitar nuestra exposición los dividiremos en los siguientes incisos:

a) La propiedad inmueble federal se deriva de vías de derecho, proveniente tanto de Derecho Público como de Derecho privado, del que es titular el Gobierno Federal; como anteriormente lo señalamos los teóricos de la materia han expuesto diversas posiciones en torno al origen de estos derechos de propiedad que detenta el Estado representado en este caso por la Administración Pública Federal. Quien enumera dichas teorías con mayor claridad es el Maestro Andrés Serra Rojas, que en su obra las señala, y de las que citamos dos por considerarlas relativas al tema:(13)

-Teoría de la propiedad o del dominio directo; la cual establece que el Estado detenta un Derecho de propiedad real similar al que tiene en un momento dado los particulares; esta posición es en este momento inaceptable, dado que desvirtuaríamos al Estado colocandolo en un nivel de coordi-

12.- La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951, en sus Artículos tercero y cuarto confirma la posición del sistema Mexicano, al señalar textualmente:"Art.3.- Los terrenos propiedad de la nación que son objeto de la presente Ley, se considerarán para sus efectos en las siguientes clases: 1. Baldíos...". Art.4.- Son baldíos los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos."

13.-Serra Rojas Andrés. Ob.Cit. pagina 17.

nación con los particulares, cosa que es falso por poseer un poder público el cual dimana evidentemente de su situación como ente soberano, y que lo coloca en un ámbito de derecho público.

-Teoría del dominio eminente.- Menciona contrariamente a lo preceptuado por nuestra Carta Magna, que el Estado no tiene un derecho de propiedad en toda la extensión de la palabra, por lo que plantea que sólo se constituye este como un dominio indirecto; esta postura a nuestro parecer en cierto sentido tiene razón, ya que efectivamente el Estado Mexicano tiene el dominio sobre el suelo Nacional, pero por simple lógica se deduce que no lo posee con el propósito de ejercitarla en su totalidad directamente, y sólo podrá aprovechar una parte muy pequeña con el fin de prestar los servicios que le son encomendados.

b) El Poder Ejecutivo Federal detenta la propiedad inmobiliaria federal, por ser este un órgano del Estado; aquella se encuentra dentro de los recursos que le son asignados con objeto de que cumpla su función pública, por lo que es dotado con implementos materiales suficientes para ello, dentro de los que se incluyen bienes inmuebles; cabe mencionar que el hecho de que la Federación sea su titular determina en gran medida su situación especial de excepción, toda vez que en este momento escapa de la legislación común.

Sobre este punto es necesario recordar que existen Tratadistas, los cuales se acogen a la Teoría del Patrimonio Afectación, misma que niega al Estado personalidad jurídica propia para ser titular de un derecho de propiedad, a lo cual es conveniente recordar lo preceptuado por la Constitución Federal, que establece la personalidad jurídica del

su Artículo 115 Fracción Segunda: " Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia ..."

c) De conformidad con la vigente Ley General De Bienes Nacionales, se establece una división de los bienes nacionales, dentro de los que se localizan a los bienes inmuebles, esto atendiendo a su destino, constituyendo los bienes del dominio público o y los del dominio privado, lo que determina un régimen jurídico especial.

Los tratadistas en la materia, como es el caso del Doctor Serra Rojas, así como el Maestro Acosta Romero, al hablarnos del patrimonio del Estado, manifiestan el concepto unitario de éste; " El Patrimonio del Estado es el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea en forma directa o indirecta...".(14)

Podríamos señalar que en los últimos años, la clasificación hecha por la Ley General de Bienes Nacionales ha tenido repercusiones principalmente de carácter fiscal, ya que la anterior Ley del 20 de diciembre de 1968, en su Artículo 23, enumeraba los bienes considerados como destinados a un servicio público; dichos supuestos incluía a casi todo el patrimonio inmobiliario de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como de sus organismos descentralizados, lo que trajo un enorme menoscabo para los regímenes fiscales tanto Estatales como Municipales; ya que por ser considerados como del dominio público dichos bienes se encontraron has-

14.-Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa S.A. México 1989. p. 109

ta entonces exentos no sólo de cargas tributarias, sino que además no se les podía exigir el pago por servicios públicos .

Con las reformas a este Ordenamiento vigentes desde el año de 1987, se realizó una estricta clasificación con objeto de que sólo fuesen considerados como del dominio público aquellos bienes que se destinaran directamente a la prestación de servicio colectivo.

d) Exclusión de la jurisdicción de los tribunales comunes para todos los asuntos relacionados con bienes de propiedad federal; el Artículo Séptimo de la Ley General de Bienes Nacionales, señala textualmente: "Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales, sean del dominio público o de dominio privado."

Lo anterior lo podemos comprender toda vez que el Ordenamiento en cuestión es de carácter federal por ser reglamentario del Artículo 27 de nuestra Constitución Política Federal; por otro lado en caso de litigio, por ser parte necesariamente el Gobierno Federal, sería competente un tribunal de ese fuero.

Sobre el particular el Doctor Miguel Acosta Romero señala: "El patrimonio del Estado, al que algunos autores también han llamado "los bienes del poder público", esta sujeto en mi opinión fundamentalmente a un régimen de Derecho Público..."(15)

e) Los inmuebles de propiedad federal se encuentran protegidos con la figura jurídica de la imprescriptibilidad, por lo que la posesión de los particulares no provoca derechos reales sobre esos bienes, ya sea que hayan sido usurpados o que en un principio se hubiese adquirido su uso legalmente; lo que marca en esta faceta su régimen de excepción. La Ley General de Bienes Nacionales, en relación a la protección legal de que gozan los bienes de uso colectivo, nos señala textualmente en su Artículo Segundo " Son bienes del dominio público: Fracción VIII. "Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;". La Ley de la materia señala por separado esta protección, ya que en su Capítulo III, Artículo 16, "De los Bienes del Dominio Público", así como en el Artículo 60 del Capítulo V, "De los Bienes del Dominio Privado", regula su imprescriptibilidad e inembargabilidad; lo anterior bajo nuestro punto de vista confirma la voluntad del legislador de considerar su exclusión definitiva de la legislación común.

f) Exención de cargas tributarias para los bienes de uso colectivo, la cual opera tanto en contribuciones de carácter Federal, Estatal y Municipal. El Artículo 114 de nuestra Carta Magna, en su Fracción IV, inciso c), refiriéndose a las cargas de carácter fiscal manifiesta: "...Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones."

g) Cabe mencionar la protección especial de que goza la propiedad inmobiliaria nacional en materia penal, ya que la usurpación, así como el aprovechamiento ilegítimo de estos bienes se encuentra penado específicamente por el Capítulo de Sanciones de la Ley General de Bienes Nacionales.

2.2 Objetivos.

Evidentemente la propiedad federal tiene una razón de ser, la cual se denota al considerar que ésta es sólo uno de los instrumentos de los que se vale el Gobierno Federal para la realización de la actividad que le es encomendada; así tenemos que el Maestro Miguel Acosta Romero nos dice: "La administración pública para realizar su actividad cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales, o sea el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición, y el elemento personal que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración." (16) Como acertadamente lo señala este Tratadista, el patrimonio inmobiliario federal, está determinado por su finalidad, como más adelante lo señalaremos en el capítulo siguiente al hablar del dominio público y concretamente de la "Teoría Finalista".

Toda vez que la propiedad inmobiliaria de la Federación es un instrumento del Estado, los objetivos y la existencia de esta propiedad estará supeditada a los objetivos del propio Estado.

El autor Argentino José Canasi, en su obra titulada "Derecho Administrativo" (17), nos manifiesta que el origen del propio Estado se debe a la necesidad que tiene una colectividad de ser dotado de servicios

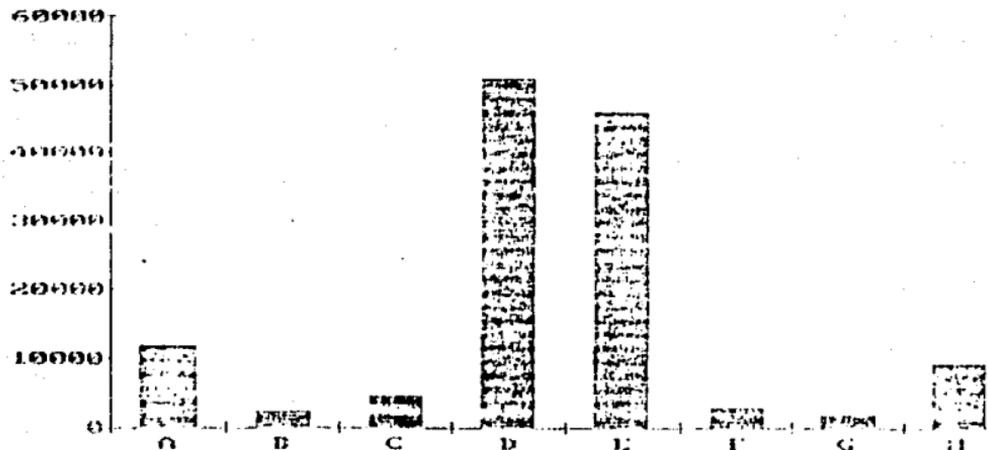
16.-Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 1986. P 105
17.-Canasi José. Derecho Administrativo. Volumen I Parte General. Editorial De Palma. Buenos Aires Argentina 1972. pp 812-816

públicos: de esta manera en las etapas más primitivas de la sociedad los bienes destinados a la prestación de servicios públicos eran considerados como propiedad del grupo. Con el surgimiento de diversas formas de organización política, continúa manifestando el autor, llegó un momento, al consolidarse el Estado moderno, en el que la propiedad de estos bienes pasó de ser directamente de la comunidad a formar parte del patrimonio del ente llamado Estado, el cual si nos acogemos a la llamada corriente "realista", es heredero de la tradición que lo identifica como prestador de servicios públicos en busca de un bienestar social.

Compartimos en gran medida la opinión de este autor, aun que deberíamos de agregar que, además de los bienes inmuebles afectados directamente al servicio colectivo, existen bienes del Gobierno Federal que no están sujetos a la prestación de un servicio público, los cuales doctrinal y jurídicamente se han clasificado como bienes del dominio privado, los cuales al particular punto de vista, en muchos casos, el hecho de estén en espera del destino público que se les dará, ocasiona que por el momento se encuentren en desventaja comparandolos con los incluidos dentro del dominio público.

Por otro lado en lo que respecta al destino que se le ha dado a la propiedad federal con el fin de cumplir sus objetivos, nos permitimos transcribir las siguientes gráficas, las cuales reflejan en cierta manera el destino en que se utilizan los inmuebles federales; como lo señalamos en el Capítulo anterior, estos datos deben tomarse con la debida reserva por estar actualizados únicamente hasta el año de 1982.

PROPIEDAD DE LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA



A = 2% Apoyo a las actividades productivas.

B = 2% Habitación.

C = 2% Salud.

D = 33% Educación e investigación.

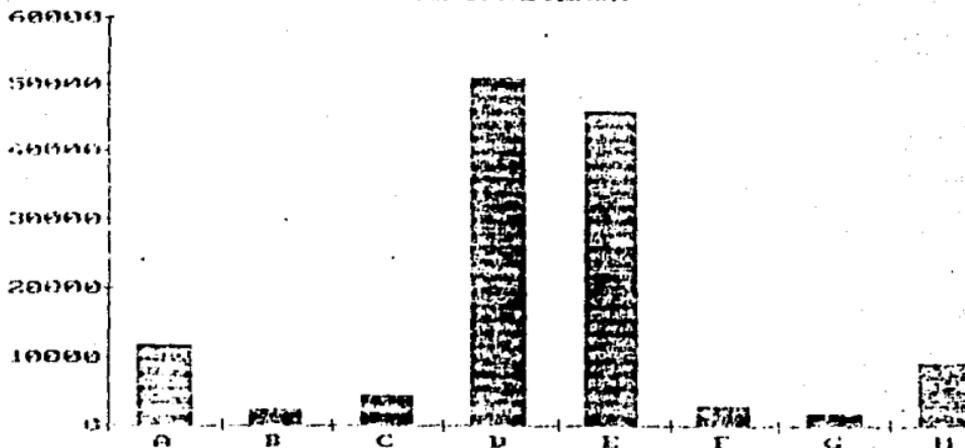
E = 24% Religión.

F = 2% Servicios urbanos.

G = 2% Admon. y Justicia.

H = 2% Recreación y deporte.

PROPIEDAD DE LA ADMINISTRACION
CENTRALIZADA



A = 2% Apoyo a las actividades productivas.

B = 2% Habitación.

C = 2% Salud.

D = 33% Educación e investigación.

E = 34% Religión.

F = 2% Servicios urbanos.

G = 2% Admon. y justicia.

H = 2% Recreación y deporte.

2.3 Clasificación.

El fin de clasificar a cualquier objeto de estudio, tiene la finalidad de conocerlo mejor, en el caso de la propiedad inmobiliaria federal, nos encontramos con un problema, y es que como lo señalamos anteriormente, los teóricos de Derecho Administrativo no han profundizado en el estudio del tema Propiedad Federal, por lo que la clasificación que aquí realicemos estará supeditada a las reflexiones que sobre el tema a través del presente trabajo hemos hecho.

La clasificación tanto doctrinaria como legal que tradicionalmente divide a la propiedad federal en bienes del dominio público y bienes del dominio privado de la Federación, en un primer análisis podríamos decir que es la única que se maneja, o por lo menos la más usual, por lo que será la que primeramente trataremos, continuando con algunas otras que no son tan conocidas.

A) Clasificación de la propiedad inmueble federal en bienes del dominio público y bienes del dominio privado. La Ley General de Bienes Nacionales, otorgándole una primordial importancia a esta división, le dedica sus primeros artículos, ya que de ella se deriva su régimen jurídico; este régimen es la parte medular de la clasificación en cita, a lo que el Jurista Argentino José Canasi expresa al hablar de esta: "En lo que difieren es en la calificación respecto al fin a que están destinados; los patrimoniales privados, los dominiales públicos. En los primeros existe igualdad y paridad entre los sujetos e igualdad de goce, y su admi-

nistración es como la común; en cambio la propiedad pública se desenvuelve en un medio de defensa distinto, basado en los poderes de la supremacía del Estado, y que tienen distintas garantías y recursos. Son dos tutelas distintas, la privada es la garantía común y la pública es de excepción...".(18)

El Doctor Andrés Serra Rojas, acorde con la postura antes expresada manifiesta de manera indirecta su opinión en el sentido de que los bienes del dominio privado se sujetan a la legislación común, al expresar textualmente: "Podemos también comprobar que en lugar de ese régimen de derecho público, otros bienes del Estado están sometidos a normas incluso las del Código Civil, que hacen suponer que la propiedad del Estado sobre esos bienes, es de la misma naturaleza que la propiedad del derecho privado.".(19) En este caso no estamos de acuerdo con estos Tratadistas, ya que el régimen de excepción que consigna la legislación Mexicana en ningún momento establece esa exclusión del ámbito público, más por el contrario, señala terminantemente la imposibilidad de los tribunales comunes para conocer de asuntos relacionados con el dominio privado del Estado; asimismo cuando son aplicables las normas jurídicas del Código Civil para el Distrito Federal, se hace en atención a que el mismo ordenamiento es de carácter federal en esta materia.

B) Clasificación de la propiedad federal atendiendo a su titularidad, en virtud de su propia naturaleza o por su destino especial: Como lo manifestamos en el Capítulo anterior, existen bienes inmuebles que por su

18.-Canasi José Ob.Cit.página 27 p.p.824

19.-Serra Rojas Andrés Ob. Cit. página 17 pp.824

propia naturaleza y por disposición de la ley no es necesario que el Gobierno Federal acredite su titularidad, de hecho, son reglamentados por leyes federales especiales; tal es el caso de las playas, el suelo cubierto por el mar patrimonial o los cauces de los ríos, por sólo citar algunos. La Ley General de Bienes Nacionales los considera como bienes del dominio público, además de que su propia naturaleza impide la posibilidad de entrar al dominio de los particulares, quedando como facultad discrecional del Ejecutivo Federal el otorgar su aprovechamiento o uso temporal. Al referirse a estos bienes, la Constitución Federal en su Artículo 27 párrafo Séptimo expresa: "...El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones...". Como claramente se puede apreciar de la lectura de nuestra Carta Fundamental, este ordenamiento enumera los bienes que están fuera de toda posibilidad de ser enajenados a los particulares, por lo que la titularizar de estos bienes queda fuera de toda discusión.

A contrario sentido podríamos decir entonces que los bienes propiedad del Gobierno Federal que en un momento dado estuviesen en alguna posibilidad de ser detentados por los particulares, constituirían la contraparte de los tratados en el párrafo anterior; esto es, los que están supeditados al destino especial que se les otorgue. Como es el caso concreto de los inmuebles adquiridos por la Federación provenientes de particulares, y que se destinan a un servicio colectivo, una vez que deje estar afectados al servicio público, podrán enajenarse.

C) Clasificación de la propiedad inmobiliaria federal atendiendo a su uso público especial y uso público general: El Artículo 29 de la Ley General de Bienes Nacionales, enlista una serie de bienes considerados de uso común, esto es que se encuentran en aptitud de ser utilizados por cualquier persona, a lo cual el Artículo 30 del mismo Ordenamiento señala "Todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos...". Estos inmuebles que son disfrutados por los particulares sin restricción alguna, están destinados a un servicio colectivo y además se constituyen como bienes del dominio público, tal es el caso de los locales destinados al culto público, los inmuebles que la Administración Pública Centralizada utilice para oficinas, por sólo citar algunos de los que están abiertos al público.

Por otro lado existen bienes inmuebles que están destinados a un servicio de beneficio a la colectividad, pero no se encuentran abiertos a esta, como es el caso de las instalaciones militares así como los utilizados por diversas dependencias y organismos para la prestación de servicios e investigación, que por cuestión de seguridad se encuentran restringidos sin perder su cualidad de bienes del dominio público.

De lo anterior se desprende que el hecho de que los bienes inmuebles estén abiertos al uso personal de la colectividad es determinante pero no indispensable para su clasificación como bienes del dominio público.

D) Clasificación en cuanto a bienes inmuebles susceptibles de aprovechamiento por parte de particulares y bienes reservados a la Administración Pública Federal: El aprovechamiento y uso a que nos

uso que se hace de los bienes del dominio público al que llamaremos "natural" no se encuentra sujeto al otorgamiento de concesión alguna, este último se encuentra regulado en el Artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, mientras que el primero es una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, quien en un afán de conservar y obtener rendimientos económicos delega temporalmente en favor de particulares el derecho de uso y aprovechamiento de estos.

E) Clasificación de la propiedad inmobiliaria federal en bienes de la Administración Pública Federal Centralizada y Bienes de la Administración Pública Federal Paraestatal: Como anteriormente se ha señalado, en conjunto ambos bienes constituyen el patrimonio inmobiliario de la federación, por lo que se rigen por la legislación especial de la materia, la Ley General de Bienes Nacionales. Los primeros son administrados directamente por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, otorgando su uso más no su propiedad a las distintas dependencias; este uso lo transmite mediante la figura jurídica de Derecho Administrativo llamada "destino" a lo que el Ordenamiento antes señalado manifiesta en su Artículo 37 en la parte conducente:

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

En lo que respecta al patrimonio inmobiliario de los organismos que conforman la administración paraestatal, podemos decir que la ley les otorga autonomía para la administración de este, pero en el caso de enajenarlos deberán de contar con el acuerdo secretarial de desincorporación respectivo que los autorice a disponer de su dominio, esto en

el caso de los bienes del dominio público, ya que los bienes del dominio privado no es necesario autorización externa alguna.

Por otro lado, la legislación que crea a dichos organismos establece sistemas de control interno para la enajenación de sus inmuebles. tal es el caso de la "Ley del Seguro Social", la cual en su Artículo 253, al establecer las facultades de su Consejo Técnico como órgano de gobierno, señala la necesidad de contar con autorización expresa de éste para adquirir o enajenar inmuebles. de conformidad con lo ordenado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual al enumerar las facultades de los órganos de gobierno de estas entidades, señala en su Artículo 59 Fracción XIV "Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación...".

2.4 Marco Legal de la Propiedad Federal.

Como toda situación jurídica que involucre al derecho de propiedad sobre la tierra, la propiedad inmueble federal, no escapa a la regulación del Artículo 27 Constitucional, el cual en conjunto con algunos otros del mismo Ordenamiento, rige la materia y del que se deriva diversas leyes especiales que más adelante tratamos, todas ellas de carácter Federal.

El numeral 27 de nuestra Carta Magna, como ya ha sido precisado, establece la propiedad originaria del Estado sobre el territorio nacional; mientras que los Artículos números 42 y 48 establecen las bases para la delimitación del territorio, por lo que la interpretación conjunta de estos es de total importancia.

Por otro lado el Artículo 130 de nuestra Carta Fundamental, estableció por muchos años, conjuntamente con la Fracción Segunda del Artículo 27, recientemente reformado,(20) el fundamento de la adquisición por parte del Estado de los inmuebles destinados al culto público así como sus anexidades; con las recientes reformas del referido Artículo 130, se establece la capacidad de las corporaciones religiosas para adquirir bienes inmuebles exclusivamente para la realización de sus fines. Podemos señalar como actual fundamento Constitucional de la vigente ley de la materia, el ya citado Artículo 27, quien en conjunto con el 132 del mismo

del mismo Ordenamiento cimentan las bases para la creación de la Ley General de Bienes Nacionales, este último expresa textualmente: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público, o al uso común estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera en el territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."(21)

La Ley General de Bienes Nacionales, ha sido el resultado de una evolución constante a lo largo de los últimos noventa años, la cual encuentra sus orígenes en la "Ley de Inmueble de Propiedad Federal" expedida en el régimen del General Porfirio Díaz, que reglamentó el Artículo 27 de la Constitución de 1857, la cual tiene influencia para la legislación posterior, ya que en considerable medida se continuó con sus pautas, por lo que sus predecesoras las Leyes de Bienes Nacionales de 31 de diciembre de 1941 y del 23 de diciembre de 1968, así como la vigente del 22 de enero de 1982, en esencia continuaron con los objetivos de sus predecesoras, que fundamentalmente han consistido en otorgar una protec-

21-. Es de suponerse que el Constituyente al hablar de la sujeción a la jurisdicción de los "Poderes Federales", se refirió a un acto jurisdiccional, es decir de los tribunales federales, situación que prevaleció en la ley reglamentaria, que regula la necesidad del consentimiento de las legislaturas Estatales; en la práctica nos encontramos que cuando la Federación adquiere un inmueble por vías de derecho privado, la autoridad local generalmente nunca conoce. Caso contrario sucede cuando el Gobierno Federal adquiere por expropiación, ya que al ser publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, surte efecto de notificación a la legislatura Estatal.

ción especial a este patrimonio.

Podríamos señalar como la gran evolución que ha tenido la Ley de la materia el incremento de su esfera de competencia, por lo que en la actualidad contempla también a los bienes muebles de propiedad federal, así como tiende a incrementar el régimen jurídico de excepción del que goza.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, recientemente reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de mayo de 1992, otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la responsabilidad de administrar el patrimonio inmobiliario de la Federación; esta ley en su Artículo 32 Fracción XIX, al referirse a las facultades de esa Dependencia señala textualmente : "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, cuando no estén encomienda a las dependencias o entidades usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley, y las plazas y paseos, y parques públicos cuya construcción o conservación este a cargo del Gobierno Federal;". Asimismo este Ordenamiento en su Fracción XIX, manifiesta: "Ejercitar la posesión y la propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar y administrarlas en los términos de ley;".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es muy escueta al hablarnos del patrimonio inmobiliario de los organismos que componen la administración paraestatal, ya que nos remite a la Ley General de Bienes

58. Fracción XIV al hablarnos de las facultades que tendrán sus órganos de gobierno lo siguiente: "Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;".

La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1951, siguiendo los lineamientos establecidos por el Artículo 27 Constitucional, establece y reglamenta la propiedad originaria de que habla el referido Ordenamiento. Así mismo, contrario a la legislación posterior, o sea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorga facultades a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a efecto de enajenar los inmuebles que no hubiesen salido del dominio de la Nación.(22)

Cabe mencionar que de la lectura de esta ley se desprende que el legislador dirige principalmente su atención a la enajenación en favor de personas que destinen los bienes vendidos a la ganadería y agricultura, no tratándose estos terrenos de propiedad sujeta a régimen ejidal.

21-. La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, establece textualmente en su Artículo Séptimo " El Ejecutivo de la Unión está facultado para enajenar a título oneroso o gratuito, o arrendar a los particulares capacitados conforme a esta ley, terrenos nacionales, así como entrar en composición con los poseedores de demasías. Esta facultad se ejercerá por conducto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería."

La Ley Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, estableció hasta las recientes reformas del Artículo 130 Constitucional, los procedimientos mediante los cuales el Gobierno Federal adquirió durante muchos años los inmuebles destinados a la celebración del culto público, así como los que las iglesias utilizaron para la administración, enseñanza y propaganda de su religión.

Una vez que fue reformada la mencionada Fracción Segunda de nuestra Carta Magna, podemos decir que esta ley queda sin efectos, por lo que sólo la mencionamos como un antecedente.

La Ley Federal de Aguas, vigente desde su publicación el día 11 de enero de 1972, además de establecer la propiedad de las aguas en favor de la Federación, se ocupa de la propiedad inmobiliaria federal relacionada con dichas aguas; así en su Artículo Sexto manifiesta "Son también propiedad de la Nación:

- I.-Las playas y zonas marítimo-terrestre;
- II.-Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas o depósitos cuyas aguas sean de propiedad nacional;
- III.-Los cauces de las corrientes de propiedad nacional;
- IV.-Las zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes, a los vasos o depósitos de propiedad nacional, constituidas por una faja de diez metros de ancho o de cinco metros, cuando la anchura de los cauces sea de cinco metros o menor.
- V.-Los terrenos ganados la mar o a los esteros de propiedad nacional, por causas naturales o artificiales;
- VI.-Los terrenos de los cauces de los ríos y de los cauces de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales;
- VII.-Las islas que existen o que se formen en el mar territorial..."

Continúa manifestando la Ley en mención en su artículo 12, que estos bienes son del dominio público de la Federación, por lo que es de entenderse que están bajo la tutela del Gobierno Federal.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, nos manifiesta en su Artículo 27, " Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles."; esto es únicamente lo tratado por esta Ley de importancia para el estudio del tema. Cabe mencionar que este ordenamiento es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972.

El Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, regula a la propiedad inmobiliaria federal en todo lo no estipulado por la Ley General de Bienes Nacionales. Asimismo toda vez que los inmuebles federales del dominio privado pueden ser sujetos a todos los contratos autorizados por la ley, cuando se refieren a inmuebles de la Federación se regirán por las disposiciones de ese Código.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 1992, otorga a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal las atribuciones relativas a la propiedad federal, así como desglosa estas con objeto de especificar las funciones que en cuanto a patrimonio inmobiliario cumple dicha Dirección General, como otras tantas atribuciones que en este sentido cumple la Dirección General Jurídica de esa dependencia y que más adelante se tratarán con detenimiento.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, vigente desde el día 2 de septiembre de 1978, regula la función registral y de

control encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Social, y del que se hablará con amplitud en el último capítulo de esta Tesis.

CAPITULO 3 Problemática Legal Usual de la Propiedad Federal.

3.1 Generalidades.

La Problemática a que nos enfrentamos al tratar de registrar y controlar la propiedad inmobiliaria federal se deriva primordialmente de dos aspectos generales, que son, por una parte material y por otro lado legal.

Como lo señalamos con anterioridad, en el ámbito material, la vulnerabilidad de la propiedad inmueble federal se deriva de su magnitud; la imposibilidad de vigilar directamente una gran cantidad de inmuebles resulta en un menoscabo del patrimonio de la Federación, lo que da por resultado un aprovechamiento ilícito, invasiones o destrucción de esta.

Paradójicamente el patrimonio menos protegido, los bienes del dominio privado, son los más susceptibles del abuso por parte de particulares; esto en virtud de que la Ley General de Bienes Nacionales, los clasifica como tales cuando no están destinados a un servicio público; por lo que deducimos que no estando físicamente ocupados por el Gobierno Federal se encuentran más propensos a ser transgredidos.

Toda vez que, en el Registro Público de la Propiedad Federal sólo se inscriben bienes del dominio público, aquellos inmuebles de los que no se tiene certeza que esta calidad, quedan imposibilitados para ser registrados.

Por otro lado tenemos como problemática el aspecto legal respecto del registro y control de la propiedad inmobiliaria federal, mismo que se aprecia en dos vertientes a saber: La seguridad jurídica de exepción a dichos bienes; y que dicha seguridad no constituya un cúmulo de tramites burocráticos que entorpezca su aprovechamiento eficiente.

De esta manera nos encontramos con que la Ley General de Bienes Nacionales, así como la reglamentación aplicable, establecen la pauta para establecer los mecanismos jurídico-administrativos que definen la situación legal de un inmueble al declararlo como del dominio público de la Federación a través de la Declaratoria respectiva. Esta situación sale de la realidad, ya que dicha determinación depende de situaciones de hecho que saltan a la vista por si mismas.

Por otro lado, la gran cantidad de inmuebles federales imposibilita materialmente la expedición de dichas declaratorias.

Cabe señalar que en el transcurso de la elaboración del presente trabajo, (aproximadamente un año), no tuvimos conocimiento que haya sido publicada alguna de estas Declaratorias en el Diario Oficial de la Federación.

El aprovechamiento por parte de entidades gubernamentales, así como la concesión de los inmuebles federales a los particulares, también es parte de esta problemática, toda vez que no se cuenta con mecanismos ágiles, que en un momento dado autoricen con un considerable margen de seguridad jurídica su racional aplicación a través de su disposición, concesión o enajenación.

Las reformas hechas a la Ley General de Bienes Nacionales en el año de 1987, en este sentido no fueron muy afortunadas, ya que afectaron

Concretamente la reforma hecha al Artículo 34. Fracción Sexta, tuvo como objeto que los organismos allí señalados eroguen enormes cantidades de dinero por concepto de impuestos y derechos por servicios públicos, lo cual consideramos incorrecto, puesto que los gastos que realizan estos organismos deben destinarse a la prestación más extensa y eficiente del servicio que prestan dichas entidades.

En suma nos encontramos con que la situación jurídica determinada por si un bien es del dominio público o privado, se refleja negativamente en dos aspectos, que son. por un lado la sujeción a un régimen fiscal y por otro lado conduce a la virtual perdida del régimen jurídico de excepción del que debe gozar esta propiedad.

3.2 Declaratorias de Bienes del Dominio Público

En el presente punto nos referiremos al procedimiento administrativo efectuado por el titular del Poder Ejecutivo Federal que, a través de un decreto declara que un bien forma parte del dominio público de la Federación, a esto se le denomina "Declaratorias de Bienes del Dominio Público".

La Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo Segundo, hace una enumeración casuística de los bienes del dominio público: la cual desde nuestro punto de vista no es suficiente, ya que en el caso de existir bienes inmuebles destinados por la Federación a un servicio público y que dicho bien no se encuentre concretamente clasificado en el Artículo en cuestión, este es considerado del dominio privado, con las respectivas consecuencias.

La falta de precisión de la Ley en cita ocasiona que su interpretación quede en primera instancia sujeta al criterio tanto de los funcionarios fiscales como de las autoridades jurisdiccionales.

El Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, previniendo la problemática ocasionada por la ambigüedad de la enumeración legal de estos bienes y con objeto de eliminar posibles controversias, regula la facultad del Ejecutivo Federal para declarar que un bien forma parte del dominio

público de la Federación; dicho ordenamiento manifiesta textualmente en la parte conducente: "Corresponde al Ejecutivo Federal :

- I. Declarar cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal;
- II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación;..."

Así mismo, en el párrafo final de ese Artículo se establece la competencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy Secretaría de Desarrollo Social, para ejercitar estas funciones.

Debe mencionarse que de la lectura de este ordenamiento se desprende que no es lo mismo la incorporación al dominio público de un bien determinado que la emisión de la declaratoria de que un bien forma parte del dominio público, ya que consideramos que, la declaración versa sobre una situación preexistente, mientras que la incorporación supone que dicho inmueble estuvo sujeto al dominio privado.

Es importante mencionar que de la lectura del Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, se desprende que las declaratorias en comento, únicamente pueden ser iniciadas a instancia del Poder Ejecutivo Federal, por su parte el Artículo 19 establece el procedimiento para impugnarlas, sin que el mismo contemple un mecanismo legal para la solicitud a instancia de parte interesada, la cual podría ser un particular o un ente de la Administración Pública, ya sea a nivel Federal, Estatal o Municipal, que en cierto momento vea afectado su interés jurídico por la ausencia de dicha declaración.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, vigente desde el día 5 de junio de 1992, distribuye internamente la competencia delegada de esta Dependencia, para conocer de las resoluciones administrativas que declaren a un bien como perteneciente al dominio público de la federación; concretamente en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, como área normativa y resolutive, y a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal como coadyuvante en los procedimientos. Este reglamento interno es muy parco al hablar del ejercicio de la facultad que tiene el Ejecutivo Federal, delegando su trámite a la Secretaría de Desarrollo Social en materia de las declaratorias en cuestión; es por este motivo que se consultaron los manuales de procedimientos tanto de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, como la del Patrimonio Inmobiliario Federal, este último data del año de 1982, por lo que no contempla las reformas a la ley de la materia en el año de 1987, mismas que son trascendentales para el trámite de la declaratorias de mérito.

Una vez analizados los anteriores manuales de procedimientos, concluimos que no existe procedimiento interno para la tramitación de las declaratorias en cuestión, no obstante que el Reglamento interno de la Secretaría de Desarrollo Social, siguiendo la tradición de su predecesor, (el Reglamento interno de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), establece en su artículo 29 la competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, al manifestar textualmente: "Corresponden a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, las siguientes atribuciones:... X.- Formular y tramitar ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos de incorporación al dominio

público y de acuerdos de destino de inmuebles federales y las declaratorias de inmuebles que formen parte del dominio público;..."

El mismo Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, al referirse a las atribuciones conferidas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa Dependencia establece en su artículo 16: "Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos las siguientes atribuciones:

VI.- Intervenir en la aprobación de los proyectos e instrumentos jurídicos relativos a la adquisición, enajenación, destino o afectación de los inmuebles federales...

XVIII.- Integrar y tramitar los expedientes relativos a los procedimientos administrativos en que deba intervenir la Secretaría, de conformidad con la legislación aplicable en materia de bienes inmuebles destinados al culto público, gestionando, en su caso, ante las autoridades competentes, el trámite y resolución de dichos procedimientos;..."

Toda vez que la legislación vigente a nuestro parecer no es lo suficientemente precisa, recurrimos a los Teóricos del Derecho Administrativo para definir lo que son las Declaratorias de un bien como del dominio público.

Al hablar de este tipo de declaratorias, nos referimos a los actos administrativos que realiza el titular del Poder Ejecutivo Federal que tienen como finalidad establecer una situación jurídica preexistente.

Respecto al dominio público, podemos decir que los tratadistas del Derecho Administrativo al analizar este tema no se han puesto de acuerdo al definirlo.

El Jurista de origen Argentino Miguel Marienhoff sobre el particular manifiesta: "Dominio público es el conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política, pueblo,

hallandose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes."(23)

Para el citado autor el dominio público se compone en cuatro elementos a saber:

- 1.- Elemento objetivo, constituido por un conjunto de bienes.
- 2.- Elemento normativo, constituido por un régimen jurídico especial.
- 3.- Un elemento subjetivo, determinado por la pertenencia del bien.
- 4.- Elemento teleológico o finalista, definido por el destino del bien.

Estamos en acuerdo con la postura desarrollada por este jurista, por lo que concluimos que el dominio público de la Federación esta constituido por el conjunto de bienes que la legislación Mexicana considera como de tal régimen, detentado en el caso concreto por la Nación, entendida esta como concepto sociológico, a través del Gobierno Federal, con el propósito o la finalidad de prestar los servicios públicos a que esta obligado. Cabe señalar que para el sistema jurídico Mexicano, los tres primeros puntos no tiene problema alguno, por estar muy bien delimitados en la ley; así tenemos que la Ley de la materia enumera claramente los bienes que conforman el patrimonio Nacional, existiendo un marco jurídico que lo norma, y en lo tocante a la propiedad de dichos bienes es claro que finalmente pertenecen a la comunidad. Por lo que toca al cuarto elemento que desglosa el Maestro Marienhoff, consideramos que da lugar a controver-

23.- Marienhoff Miguel S. Tratado del Dominio Público. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires Argentina 1960. pp. 141

sías, por ser determinante de la situación jurídica de dichos inmuebles. La finalidad, lograda a través de la afectación al servicio público, de la cual el Maestro Hauriou nos dice: " La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad." (24)

La problemática gira entonces en cuanto a definir que es lo que se debe considerar como servicio público; por una parte hay quien afirma que únicamente deben ser considerados como dominiales aquellos bienes destinados al uso directo de la colectividad; mientras otras corrientes afirman que dicho criterio es demasiado rígido y que deben considerarse dentro del dominio público aquellos bienes destinados indirectamente al servicio público, como en el caso de las oficinas administrativas.

Debemos de considerar que el Gobierno Federal, como parte de la administración pública debe tener como primera finalidad el buscar el beneficio del interés colectivo, por lo que no se concibe otro tipo de servicio que no sea finalmente público

24.-Hauriou Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Traducción del Francés al Castellano de Miguè S Marienhoff. Paris 1933, p.p.638

La Ley General de Bienes Nacionales así como otros ordenamientos establecen los privilegios de que gozan tanto los bienes inmuebles del dominio Público federal como los del dominio privado de la Federación, estableciéndose una protección más amplia para los primeros. El Artículo 16 del ordenamiento en mención establece textualmente: "Los bienes del dominio Público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las Instituciones Públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y los demás que dicte el Congreso de la Unión. Se regirán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos a que alude el Artículo 42. Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes del dominio Público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos."

La Ley General de Bienes Nacionales al hablarnos de la inalienabilidad se refiere a que no se encuentran disponibles para ser enajenados en favor de particulares en tanto no se emita el Decreto Desincorporatorio respectivo que los excluya del dominio Público de la Federación, y que, los coloque en un ámbito de derecho privado.

La prescripción es definida por el Código Civil para el Distrito Federal como un medio de adquirir bienes o de librarse de

embargo, una verdadera excepción en el orden jurídico, un verdadero privilegio en favor del Estado, de ahí las siguientes consecuencias:

- 1.- Es indispensable que el carácter Público del bien sea indubitante, no existiendo respecto a este bien ningún derecho patrimonial de quien motive la actividad.
- 2.- Sólo y únicamente procede aplicar el procedimiento administrativo de tutela directa o auto tutela que de ningún modo debe de tratarse de bienes del dominio privado, pues actuando en este ámbito el Estado se estaría ante una ventaja ante el particular..." (24).

De lo expresado anteriormente se desprende que, una de las principales características de los bienes del dominio Público, es que estos se encuentran indudablemente en el campo del derecho Público, excluyéndose muchas veces del ámbito de validez de la legislación común. "Hay quienes sostienen que al Estado no le corresponden las acciones civiles, puesto que los bienes del dominio Público están fuera de ese fuero, por lo que no son ejercitables ni aun por el Estado." (25) Las acciones civiles a que se refiere este autor, son válidas cuando el Estado actúa en funciones de derecho privado, sin embargo cabe mencionar que en un momento dado no sería correcta su aplicación frente a los particulares, ya que los más elementales principios del proceso jurisdiccional suponen una igualdad de partes, cosa que no sucede en este caso, al estar en desigualdad la legislación aplicable a los bienes nacionales frente al derecho de los particulares.

Como corolario de lo señalado en el presente punto, expresaremos concretamente que la declaración de un bien como parte del dominio

24.- Marienhoff Miguel S. Ob. Cit página 51. p.p 117

25.- Marienhoff Miguel S. Ob. Cit Página 51. pp.736.

Público, ocasiona que este se encuentre en aptitud de ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad Federal y que goce de la situación de privilegio ante la propiedad privada, que es consecuencia de que sea considerado como inembargable, inalienable e imprescriptible y sea tutelado junto con el dominio privado de la Federación por la protección especial de carácter penal contra el despojo de estos, que le otorga la Ley en comento. Por último mencionaremos como principales efectos jurídicos de la exclusión de un bien del dominio público y por tanto su pertenencia al dominio privado de la Federación, el que para efecto del Registro Público de la Propiedad Federal, este únicamente sea anotado en el Inventario General de los Bienes de la Federación, operando la inembargabilidad e imprescriptibilidad que otorga la ley de la materia a estos bienes. Además por el hecho de tener la calidad de bienes del dominio privado, son sujetos a las cargas fiscales tanto de carácter local como federal. Así mismo, de conformidad con el Artículo 71 de la Ley General de Bienes Nacionales, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, excepto la donación y el comodato.

Es necesario comentar, que el Maestro Andres Serra Rojas al tratar el estudio de los bienes del dominio público de la Federación, hace mención a los rubros que componen la protección especial del dominio público, los cuales a saber son los siguientes:

- I.- La indisponibilidad;
- II.- Protección penal contra la usurpación;
- III.- Inaplicabilidad de las cargas de vecindad;
- IV.- Fijación unilateral de los límites del dominio público;
- V.- No crean derechos reales en los particulares, o sea a favor de estos.

3.4 Crítica a la fracción IV del Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales.

La Ley General de Bienes Nacionales, rectora en materia de bienes inmuebles de propiedad federal, a lo largo de su evolución, ha mantenido su finalidad primaria la cual ha sido regular el régimen jurídico de excepción de que es investida la propiedad Nacional.

Podríamos señalar que, distinguimos dos claras etapas en la evolución de la tutela de la Administración Pública Federal sobre el patrimonio nacional. La "Ley de Inmueble de Propiedad Federal" emitió en el régimen Porfirista, y que es antecesora de nuestra actual legislación, así como las que con posterioridad se emitieron, siguieron la tendencia de incrementar el referido régimen de excepción. Así tenemos que inicialmente únicamente se regule la propiedad inmobiliaria, introduciéndose con la Ley General de Bienes Nacionales del 31 de diciembre de 1941, la protección especial a los bienes muebles de la Federación, así como la instauración de sanciones corporales para los infractores.

El máximo grado de protección legal se obtuvo con la Ley vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, la cual, estableció el más estricto control para la propiedad Federal. Entre lo más relevante que aporta esta, se establece la

imprescriptibilidad para los bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, además se aumentan las penas contenidas en el Capítulo de Sanciones en más de un cien por ciento.

Sin embargo, la ley en comento ha sufrido diversas reformas que a nuestro parecer no son muy afortunadas, dentro de las cuales tenemos la ocurrida el 30 de septiembre de 1991, que aumenta el término de las concesiones hasta por cincuenta años prorrogables, que prácticamente significa una baja para el patrimonio federal por su excesiva duración.

La anterior Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969, y vigente hasta el año de 1982, en su Artículo 23 al hablarnos de los inmuebles destinados a un servicio Público, en relación con el Artículo Segundo Fracción Quinta del mismo ordenamiento, estableció los inmuebles considerados como parte del dominio Público de la Federación.

El Artículo Segundo del ordenamiento en cuestión en la parte conducente señala: "Son bienes del dominio Público: ...V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;...".

Al entrar en vigor la actual Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, se modificó tanto el contenido como la numeración de sus artículos, así tenemos que el anterior texto en el Artículo 23, Fracción Séptima decía : " Están destinados a un servicio Público y por tanto se hayan comprendidos, en la fracción V del Artículo 2o.: ...VII.- Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, con la salvedad que indica el Artículo 25 mientras no hayan sido

objeto de un acto voluntario de enajenación, con arreglo a las leyes, por virtud del cual se transmita su dominio a personas de derecho privado, y ...".

El vigente Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, establece en la parte relativa y en discrepancia con su predecesor, lo siguiente: " Están destinados a un servicio público, y por tanto se hayan comprendidos en la Fracción V del artículo 20.: ...V.- Los inmuebles que formen parte de los Organismos descentralizados de carácter Federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados o afectos a la explotación, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

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

El texto actual del Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, en la Fracción Sexta, trató de delimitar con un espíritu finalista, a los bienes pertenecientes al patrimonio de los organismos descentralizados. Creemos que no fue correcta dicha delimitación, ya que por un lado se menosprecia la actividad administrativa de estos entes, por que se excluye entre otros a los inmuebles destinados a oficinas. Cabe recordar que de conformidad con las fracciones Primera, Segunda y Tercera del actual Artículo 34, las oficinas de la administración

centralizada son consideradas como bienes del dominio Público de la Federación.

Por otro lado notamos una grave ambigüedad en relación a la consideración de un bien como parte del dominio Público, esto ocasionado por que el referido ordenamiento trató de ser enumerativo, lo que trae como consecuencia que resulte insuficiente, acarreando dificultades para su interpretación con certeza.

Por último, expresaremos que el Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales debería de reformarse con objeto de ser menos enumerativo, ya que esto ocasiona que existan inmuebles que no puedan encuadrarse concretamente en los señalados en su Fracción Sexta, y trae como consecuencia el que no sean considerados como bienes del dominio Público, y la imposibilidad de ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal. Lo anterior en última instancia además de suprimir los privilegios de que goza ese dominio, acarrea que no obtengan exención de cargas tributarias a que hace mención el Artículo 113 de nuestra Carta Fundamental.

CAPITULO 4 El Registro Público de la Propiedad Federal.

4.1. Integración.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece como facultad de la Secretaría de Desarrollo Social, la de llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, el cual administrativamente se constituye como una Subdirección dependiente de la Dirección del Registro y Catastro de la Propiedad Federal que a su vez se encuentra subordinada a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, dependiente de la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles.

La Subdirección del Registro Público de la Propiedad Federal se rige internamente por su reglamento, el cual fue publicado en Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1978. Dicho ordenamiento establece entre otras cosas, los procedimientos registrales de esa institución y la organización de las unidades administrativas que lo conforman.

Cabe señalar que la estructura orgánica que este reglamento originalmente estableció, no permanece así en la actualidad, ya que inicialmente el Registro Federal constaba de tres unidades denominadas respectivamente: de Control del Folio Real; de Análisis e Inscripciones; y de Inventario y Catálogo.

No obstante que el citado Reglamento no ha sido reformado, en la actualidad dicho registro se encuentra constituido por dos

Departamentos, que son el de Inventario y Catálogo; y el de Inscripción, Certificación y Folio Real.

El Departamento de Inventario y Catálogo tiene entre otras atribuciones a su cargo, elaborar el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles del dominio Público de la Federación, así como mantenerlo actualizado. Para tal efecto se auxilia de la Oficina de inventario y de la Oficina de Catálogo, las cuales ejecutan la actividad encomendada a la Secretaría de Desarrollo Social por la Ley de Bienes Nacionales.

El Departamento de Inscripción y Certificación tiene entre otras atribuciones, la de realizar las inscripción de los documentos, mediante los cuales se adquiere, transmite, grave, modifique o se extinga la propiedad de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal. Lo anterior de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 85 de la Ley General de Bienes Nacionales; cabe mencionar que, de la lectura de la fracción primera de este Artículo se desprende que dicho registro inscribirá los bienes tanto del dominio Público como privado pertenecientes a la Administración Pública Federal Centralizada, sin contemplar la inscripción a los bienes inmuebles del dominio privado de los organismos descentralizados. En la parte conducente la fracción en cita del ordenamiento expresa textualmente lo siguiente: "Se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad Federal: I. Los títulos por los cuales se adquiere, transmite, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles del dominio Público de los organismos descentralizados."

El Artículo 86 de la Ley General de Bienes Nacionales restringe la inscripción de los bienes de dominio Público a los señalados en la fracción quinta del Artículo Segundo de esa Ley, los cuales son los inmuebles destinados por la Federación a un servicio Público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados con estos.

En virtud de que poco han escrito los tratadistas sobre el Registro Público de la Propiedad Federal, nos atrevemos a consultar autores tradicionalmente considerados de Derecho privado, tal como es el caso del Maestro Bernardo Pérez Fernández Del Castillo, el cual en su obra "Derecho Registral"(26), enumera los principios que rigen la actividad registral, mismos que son los siguientes:

- Publicidad; Este principio engloba el efecto principal de la inscripción, ya que tiene como resultado el que el acto jurídico registrado surte efectos ante terceros, razón por la cual estos no pueden alegar su desconocimiento.

En el caso del Registro Público de la Propiedad Federal, consideramos que el efecto de publicidad trae como consecuencia legal que los particulares no pueden alegar desconocer que un determinado bien inmueble pertenece al Gobierno Federal, toda vez que la información allí contenida esta a disposición de los particulares para su consulta, para lo cual el reglamento interno de la Institución Registral Federal, autoriza a su titular a expedir las constancias relativas.

26.-Pérez Fernández Del Castillo Bernardo. Derecho Registral. Editorial Porrúa S.A. México 1990. p.p. 75

- Legitimación: Este principio tiene como efecto, otorgar "certeza y seguridad jurídica sobre la titularidad de los bienes y su transmisión" Sobre el particular es necesario comentar que, de conformidad con el Artículo 87 de la Ley General de Bienes Nacionales, "Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal, probaran la autenticidad de los actos a que se refieren." De lo que se desprende que esa Institución esta dotada con Fe Pública Registral, por lo que como resultado de la inscripción de un inmueble, este deberá de ser considerado como propiedad federal, con las respectivas consecuencias legales. Lo anterior en tanto no se demuestre lo contrario.

- Principio de Rogación: El autor citado, considera a este como uno de los principios de la actividad registral, que consiste en que toda inscripción es hecha a petición de parte interesada, por lo que se anula de plano el actuar de oficio. Para el caso del Registro Federal, por su propia naturaleza contraviene este postulado toda vez que la legislación aplicable así lo establece; de hecho la Ley General de Bienes Nacionales en su Artículo 85, en su penúltimo párrafo establece lo siguiente: "Los notarios que intervengan en los actos a que hacen referencia las fracciones anteriores, estan obligados a hacer las gestiones correspondientes para obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, de acuerdo a la ubicación del bien, y a remitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el testimonio respectivo en un lapso no mayor a seis meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado dicha escritura, y en caso de incumplimiento

TITULOS DE PROPIEDAD DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS



64% = 11,041 EXISTE TITULO

24% = 4,042 NO SE TIENE INFORMACION

12% = 2,081 NO EXISTE O SE DESCONOCE*

* Datos tomados de: S.A.H.O.P. Memoria del Inventario y catalogo General de los Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal, México 1982.p23.

incurrirán en responsabilidad, en cuyo caso serán sancionados en los términos de esta ley..."

- Consentimiento: Este principio registral consiste en que es necesario la aceptación expresa del titular de la inscripción para llevar a cabo su modificación o extinción. En el Registro Federal por ser titular de todos los derechos en el inscrito la Nación, en este caso representada por el Gobierno Federal, podran ser modificadas las inscripciones por acuerdo de la autoridad competente, que en este caso seria por fallo judicial que lo ordene o en dado caso por acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal.

La ley vigente en su Artículo 90 establece las causas por las cuales se extinguen las inscripciones, las cuales a saber son: " La extinción de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad Federal sólo opera:

- I.- Por mutuo consentimiento de las partes o por decisión judicial o administrativa que ordene su cancelación;
- II.- Cuando se destruya o desaparezca por completo el bien inmueble objeto de la inscripción, y
- III.- Cuando se declare la nulidad del titulo en cuya virtud se haya hecho la inscripción."

- Principio de Prelación o Prioridad; el cual consiste en que el acto registrado con mayor anterioridad es el valido, mismo que es confirmado por el principio general de derecho que dice "El primero en tiempo es el primero en derecho", a nuestro punto de vista, este junto con el principio registral de publicidad, componen los dos grandes pilares sobre

los que ostenta la función registral. En materia de bienes inmuebles federales, la Ley General de Bienes Nacionales va más allá, ya que además, tiende a disminuir la discrepancia entre sus inscripciones y las de los registros de la propiedad locales, por lo que de conformidad con el Artículo 87 del ordenamiento aludido, tendrán preferencia estas, tratándose de bienes del dominio público, no señalando restricción en cuanto a la fecha de la inscripción.

- Principio de Legalidad o Calificación: Consiste en que el acto a registrar debe de contener todos los elementos legales necesarios para ser inscrito. Para efecto del Registro de la Propiedad Federal, será necesario que encuadre dentro de los documentos señalados como inscribibles por la Ley General de Bienes Nacionales así como por la reglamentación respectiva.

- Principio de Inscripción o Materialización: Se refiere a que, para que una inscripción tenga plena validez es necesario que además de ser recibido el documento para su inscripción en el registro en cuestión, sea esta hecha materialmente.

4.2. Facultades.

Los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal, tienen como principal atribución, la de ejercitar la actividad registral regulada en el Capítulo Séptimo de la Ley General de Bienes Nacionales, y de conformidad a lo establecido en el Artículo Primero del Reglamento del citado Registro; como complemento de dicha actividad, es responsable de la elaboración y actualización del Inventario y Catálogo de los inmuebles propiedad del Gobierno Federal.

Con objeto de llevar a cabo las actividades antes comentadas, se han expedido disposiciones legales contenidas principalmente en la propia Ley General de Bienes Nacionales y en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, consideramos que estas disposiciones, son insuficientes por las razones que más adelante explicaremos.

La legislación aplicable otorga al Registro Público de la Propiedad Federal, diversas facultades y atribuciones con la finalidad de conseguir sus objetivos; comenzaremos tratando las relativas a la función registral, y continuaremos con las referentes al Inventario y Catálogo de los inmuebles federales.

Como anteriormente lo hemos apuntado, el Capítulo Séptimo de la Ley General de Bienes Nacionales y el propio reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, rigen las facultades del titular de esa

Institución, estableciendo los documentos que son aptos para ser inscritos.

La ley de la materia en su numeral 85 establece: " Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal:

- I- Los títulos por los cuales se adquiera, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles de dominio Público de los organismos descentralizados.
- II- Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal, cuyo plazo sea de cinco años o más;
- III- Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales o de los organismos descentralizados en relación a bienes del dominio público que pronuncie la autoridad judicial;
- IV- Las informaciones Ad-Pepetuum promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación sobre bienes inmuebles;
- V- Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I;
- VI- Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes;
- VII- Las declaratorias a que se refiere la fracción I del artículo 17 de esta ley, y
- VIII- Los demás títulos que, de conforme a la ley deban ser registrados.

Los notarios que intervengan en los actos a que hacen referencia las fracciones anteriores, estarán obligados a hacer las gestiones correspondientes para obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, de acuerdo a la ubicación del bien, y a remitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el testimonio

respectivo debidamente inscrito en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado dicha escritura, y en caso de incumplimiento incurrirán en responsabilidad, en cuyo caso serán sancionados en los términos de esta ley.

En los casos a que se refieren las Fracciones III, IV, y V de este artículo, no será necesario protocolizar los documentos respectivos ante notario público."

De conformidad con lo preceptuado por el Artículo 86 de la ley en cita, solo serán inscritos en ese Registro, los bienes del dominio público señalados en el Artículo Segundo Fracción Quinta de esta ley, mismos que son los destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos conforme a la ley; por otro lado el Artículo 34 en su fracción Sexta del mismo ordenamiento, excluye de esta clasificación a los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados que sean utilizados para oficinas administrativas o en general para propósitos distintos a los de su objeto. Como comentario a lo anterior, diremos que es facultad del titular del Registro Público de la Propiedad Federal, determinar cuales inmuebles se encuentran en los supuestos establecidos por la ley y que por tanto se encuentren en aptitud de ser inscritos.

La facultad antes mencionada se realiza a través de la autorización del respectivo Folio Real, y se encuentra contemplada en el Artículo 12 del Reglamento de esa Institución. Dicho artículo del citado ordenamiento expresa: "El Folio Real será autorizado en los siguientes términos: "Se autoriza el presente Folio Real para los asientos relativos al predio propiedad federal en el descrito". A continuación se asentará la fecha,

el nombre y la firma del Director del Registro Público de la Propiedad Federal.”.

El numeral 22 del Reglamento en cita señala: " La unidad de análisis e inscripciones autorizará la inscripción si el documento presentado es inscribible y llena las formas legales. En caso contrario se autorizará una inscripción preventiva, anotando las observaciones de fondo o de forma encontradas en el documento, comunicando esto al Director del Registro para que resuelva lo procedente...”.

La legislación aplicable autoriza al titular del Registro Público de la Propiedad Federal a efectuar la rectificación de las inscripciones, cuando se cumpla con los requisitos establecidos en el Artículo 48 del propio Reglamento, las cuales podrán tramitarse a petición de parte interesada o de oficio.

La rectificación podrá efectuarse por error material o de concepto.

De acuerdo con la citada reglamentación, en esencia existe error material cuando se escriban una palabras por otras, se omita la expresión de alguna circunstancia o existan errores de índole mecanográfico que no altere el sentido general de la inscripción.

Por otra parte, en síntesis, existe error de concepto cuando al inscribir un documento se altere o varíe su sentido, por errónea interpretación o clasificación del acto contenido en el título.

El error material se podrá subsanar por acuerdo del encargado del Registro Público de la Propiedad Federal, mientras que el error de concepto, sólo podrá realizarse mediante la rectificación del título de propiedad; o bien por resolución judicial, esto último de conformidad con el Artículo 51 del Reglamento de esa Institución.

El Artículo noventa de la Ley General de Bienes Nacionales, establece las causas que motivan la extinción de las inscripciones en el citado Registro, las cuales son las siguientes:

- I.- Por mutuo consentimiento de las partes, o por decisión judicial o administrativa que ordene su cancelación;
- II.- Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción, y
- III.- Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción.

Sobre el particular, comentaremos que las causas antes mencionadas, mismas que ocasionan la extinción de las inscripciones, no son potestativas del titular del Registro Federal, ya que provienen siempre de un mandato externo a esa institución. Como un paréntesis en el tema, mencionaremos que, a nuestra consideración, es equivoco lo dispuesto por la fracción Primera del Artículo 90 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que el supuesto de mutuo consentimiento de las partes, como causa de la extinción de las inscripciones, es generico y no en todos los casos se presenta esta hipótesis, por ser disposiciones de carácter Público las contenidas en la Ley General de Bienes Nacionales, son de aplicación obligatoria. Lo anterior se demuestra toda vez que para disponer de un bien inmueble allí inscrito, es necesario que el titular de la Administración Pública Federal, expida el respectivo acuerdo de desincorporación.

El Capítulo Quinto del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, respetando los lineamientos establecidos por la ley de la materia, enumera las causas que motivan la extinción de las

inscripciones, de donde, en síntesis se desprende que podrán ser canceladas, por desición judicial, administrativa o por la destrucción del bien.

Con objeto de colaborar en la debida regularización de los títulos de propiedad con los que el Gobierno Federal ampara la propiedad de sus inmuebles, la Ley General de Bienes Nacionales establece en su Artículo 87, la obligación de que dichos títulos y documentos que se encuentren inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal, sean registrados en las instituciones registrales de la localidad en la que se encuentren ubicados, para lo cual el titular del Registro Federal esta facultado para tramitar lo conducente. Así mismo, se establecen las bases para que la Secretaria de Desarrollo Social a través del Registro Federal, celebre convenios de coordinación con los Registros de la Propiedad locales a efecto de dar preferencia a la inscripción de estos inmuebles.

En forma similar a los registros de la propiedad de carácter local, el Registro Público de la Propiedad Federal se encuentra investido de fe pública registral, facultad que se le otorga tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como por su propio reglamento.

La ley de la materia establece en su Artículo 89; " Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal, probaran la autenticidad de los actos a los que se refieren.". Así mismo el numeral 84 del ordenamiento en comento, faculta al encargado del Registro Federal a expedir certificaciones, expresando textualmente en la parte conducente que los encargados de este: " ...expedirán, cuando sea solicitado de acuerdo a las leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos

relativos.". Por su parte, el propio reglamento establece en su capítulo Sexto, el procedimiento mediante el cual se expedirán las certificaciones, mismas que podrán versar sobre los asientos contenidos en esa institución o sobre los documentos relacionados con dichas inscripciones, las cuales se expedirán a petición de parte interesada.

Por otro lado, cabe señalar que también se faculta al titular de ese registro a expedir constancias relativas a la existencia o inexistencia de algún gravamen, situación que es discutible, ya que como anteriormente hemos visto, la propiedad inmobiliaria federal se encuentra regulada por un régimen jurídico de excepción, que no da lugar a que esta sea gravada, en términos del Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, quedando vigente la posibilidad de que sea sujeta de limitaciones de dominio de carácter administrativo, o a las disposiciones de orden público contenidas en reglamentos, como es el caso de los de construcción y de uso de suelo, por sólo citar algunos.

Cabe señalar que el Artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, establece que las concesiones sobre bienes del dominio público no crean derechos reales, por lo que propiamente no pueden considerarse como gravámenes.

Ahora bien, respecto a las funciones relativas al Inventario y Catálogo de los inmuebles Federales, encomendadas al Registro Público de la Propiedad Federal, comentaremos lo siguiente:

Con objeto de mantener actualizado el catálogo de referencia, la ley autoriza a requerir a las diversas entidades de la Administración Pública Federal, los datos y documentos necesarios para tal efecto.(27)

El Artículo Quinto del Reglamento del registro, dispone: " Las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, deberán aportar los documentos e informes que requiera el Registro Público de la Propiedad Federal para el cumplimiento de sus funciones.". Específicamente, el Artículo 73 del mencionado reglamento, señala las facultades del Registro Público de la Propiedad Federal, y en lo referente al inventario y catálogo, expresa lo siguiente: " Todo aquel que por cualquier concepto posea o administre inmuebles federales estará obligado a proporcionar al Registro Público de la Propiedad Federal, los datos, informes o documentos que éste le solicite, para formular y para formular y mantener actualizado el inventario y catálogo de los bienes inmuebles de la Nación. Asimismo, deberá dar todo tipo de facilidades a los funcionarios del Registro, encargados de formular el inventario y catálogo a que se refiere este capítulo."

El Capítulo Octavo de la Ley General de Bienes Nacionales, fundamenta la creación de los diversos catálogos de los bienes federales, dentro de los que se ubica la propiedad inmobiliaria del Gobierno Federal. El Artículo 94 de la ley en comento, expresa la obligación de las entidades de la Administración Pública Federal de elaborar catálogos e inventarios de los bienes que tengan bajo su cuidado. En este caso, es la Secretaría de Desarrollo Social a la que le corresponde la responsabilidad de la administración de los inmuebles Federales, y por

27.-El Reglamento de ese Registro en su Artículo 71, manifiesta erróneamente que dicho inventario incluirá a los bienes inmuebles de la Nación, situación que no es correcta, ya que se tendría que incluir en el la propiedad inmobiliaria de los Estados y de los Municipios.

tanto la de elaborar el inventario y catálogo de los bienes inmuebles Federales, en términos de la Fracción XX del Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

la administración de los bienes inmuebles federales, le corresponde el elaborar el inventario y catálogo de estos bienes.

El Registro Público de la Propiedad Federal, se encuentra facultado para dar intervención a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuando las dependencias incumplan las disposiciones del Capítulo Octavo de la ley en mención, de conformidad con lo establecido en el Artículo 95 de la ley.

Por último mencionaremos que el Reglamento del Registro Federal, establece en su Capítulo Noveno, las sanciones de carácter pecuniario que podrán imponerse a los servidores públicos de esa institución Registral que violen lo establecido en lo estipulado por el Reglamento en cita, multas que se impondrán previa audiencia del interesado.

4.3 Efectos Jurídicos de las Inscripciones.

En nuestro primer intento de tratar de estructurar el contenido del presente estudio, nos encontramos que, a pesar de que la función registral encomendada al Registro Público de la Propiedad Federal, se encuentra ampliamente, tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como por el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, no logramos encontrar que en algún ordenamiento jurídico se exprese concretamente los efectos legales que trae como consecuencia el que un bien inmueble sea inscrito en esa institución registral. Por tanto podemos decir que existe cantidad pero no calidad de la legislación en esta materia.

No obstante lo anterior, el propio Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal en su Artículo 23 establece: " En caso de que se determine que un documento es inscribible y llena las formas legales, la inscripción que corresponda surtirá efectos desde el día en que el documento haya sido presentado en la oficialía de partes del Registro Público de la Propiedad Federal."

Consideramos que la ley comete una grave omisión, ya que omite establecer los efectos jurídicos de ese acto de autoridad, razón por la cual nos permitimos deducir de la interpretación, tanto de la legislación administrativa como de la doctrina de esta rama del derecho.

Es importante señalar que existen teóricos del derecho, tal y como es el caso del Licenciado Bernardo Pérez Fernández del Castillo, que niegan que las inscripciones en este registro tengan algún efecto jurídico; ya que al referirse al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, señala: "El Registro Público de la Propiedad y de comercio se distingue de todos los demás por que los actos que se inscriben en el surten efectos y son oponibles frente a terceros. En cambio otros registros son meros catálogos de bienes o de personas, y su falta de inscripción no trae más sanción que la administrativa." (28) Consideramos que la postura de este tratadista no es del todo precisa, situación que trataremos de apoyar en las siguientes consideraciones:

- La Ley General de Bienes Nacionales establece claramente la diferencia entre las facultades delegadas a la Secretaría de Desarrollo Social en cuanto a manejar el Registro Público de la Propiedad Federal y por otro lado ser responsable del Catálogo de los Bienes de la Nación.

- Consideramos que el cuerpo legal que da vida al Registro Público de la propiedad Federal, es bastante amplio como para que el legislador lo concibiera como un mero catálogo.

- Los efectos jurídicos de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad Federal tienen tal importancia, que la propia ley de la materia establece en su Artículo 87 la preferencia de estas sobre las de los registros locales, esto al tratarse de bienes del dominio público de la Federación.

- Toda vez que la inscripción de un inmueble en ese registro al contar

con los requisitos fundamentales que debe reunir un acto administrativo, ya que es un acto de autoridad emitido en ejercicio de sus funciones, y con la respectiva fundamentación y motivación, constituye por si mismo una declaración de que el bien inmueble en cuestión forma parte del patrimonio inmobiliario federal; y que por tanto se encuentra dentro de los supuestos que establece la ley General del Bienes Nacionales para que un predio se encuentre en aptitud de ser inscrito.

Una vez que determinamos que un bien inmueble ha sido inscrito en el Registro Público de las Propiedad Federal, tenemos que, con este acto administrativo, se incluye dentro del patrimonio inmobiliario del Gobierno Federal, de hecho podríamos equiparar a estas inscripciones con los decretos de incorporación al dominio público de la Federación, ya que acarrear las mismas consecuencias jurídicas.

4.4 Efectos Constitutivos y Declarativos.

El derecho registral común, el que para efectos de nuestro estudio denominaremos ordinario, como anteriormente hemos planteado se fundamenta en diversos principios contenidos en la ley y ampliamente estudiados por los teóricos de esa materia, tal como ya lo hemos expresado en el punto anterior de este capítulo. Así pues, el Registro Público de la Propiedad Federal es una institución de características muy especiales, la cual toma nociones del derecho registral ordinario, y apoyando su funcionamiento en diversas disposiciones legales de carácter administrativo.

Toda vez de que en nuestro sistema jurídico no existe paralelo para comparar, a la Institución Registral Federal, (esto por su propia naturaleza), no podemos restringirlo a los principios del derecho registral ordinario.

Tradicionalmente, los teóricos de la materia registral, como es el caso del Maestro Manuel Carral y Teresa, así como Bernardo Pérez Fernández Del Castillo, han dividido a los efectos de las inscripciones en constitutivos y declarativos; lo cual como se dijo constituye una división teórica; sin embargo nuestra legislación común dispone que dichas inscripciones sólo tiene efectos declarativos. Se corrobora esto con lo establecido en el Código Civil vigente para el Distrito Federal, el cual señala en su Artículo 3008 lo siguiente: " La inscripción de los actos o contratos en el Registro Público tiene efectos declarativos."

El criterio antes señalado, ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la ejecutoria que a continuación transcribiremos, por considerarla de singular importancia:

" Jurisprudencia 255. Registro Público, Efectos de las Inscripciones Hechas en el. Las inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad, tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que el derecho proviene del acto jurídico declarado pero no de la inscripción, cuya finalidad es dar publicidad al acto y no constituir el derecho." (29)

La doctrina nacional en materia de derecho registral, nos hace referencia como único antecedente de un sistema registral que contemple efectos constitutivos, el llamado "Sistema Torrens", el cual encuentra su ámbito de validez en Sudafrica y Australia. Dicho sistema, consiste básicamente en que, para efecto de que un título documental sea válido, este deberá de ser inscrito en el Registro Público.

La legislación Mexicana, contrariamente a este sistema, reconoce la validez de un acto jurídico sin necesidad de ser inscrito, por lo que la inscripción tiene como principal finalidad la de hacer público el negocio jurídico, así como declarar el derecho de prioridad que otorga la inscripción, en contra de actos jurídicos que pudiesen ejecutarse sobre el bien; lo que tiene como consecuencia que el acto inscrito no solo tiene efectos entre las partes, sino que también ante terceros. Como se puede desprender de las anteriores líneas, los efectos constitutivos y declarativos que buscamos, o sea los que propendremos

29.- Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Cuarta Parte. Volumen XV. página 263 A.D. 3649/59. Unanimidad.

en el último punto de este estudio, poco tienen que ver con los efectos de derecho registral ordinario, mismos que brevisísimamente hemos abordado para evitar confusión en nuestro tema; de hecho, como ya lo planteamos en el punto anterior, la legislación en materia de bienes nacionales, es omisa al señalar los efectos jurídicos que tienen las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad Federal, además de que no tenemos conocimiento de que la Suprema Corte haya emitido resolución alguna en relación a dicha Institución.

Lo anterior nos da la oportunidad de proponer adiciones tanto a la Ley General de Bienes Nacionales, como al Reglamento del Registro Federal, respecto a la precisión sobre las consecuencias jurídicas del registro de un inmueble en esa Institución Federal.

La propuesta que ponemos a consideración, abarca desde el cambio de la denominación del Registro Federal, ya que, contrariamente a lo que pasa en los registros locales, este sólo se encuentra facultado para inscribir bienes inmuebles, por tanto, la denominación correcta sería "Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal".

Toda vez que no se encuentra determinado en ningún ordenamiento jurídico los efectos legales que trae como consecuencia la inscripción de un bien inmueble en el Registro Público de la Propiedad Federal; nosotros proponemos que dichos efectos sean declarativos, tanto para las inscripciones como para la propuesta que haremos en el siguiente punto referente a la creación de la inmatriculación administrativa federal, de la cual, a grandes rasgos diremos que se fundamentan en el derecho de propiedad originaria que la Nación detenta, mismo que se fundamenta en el Artículo 27 de la Constitución Política Federal, y que

podriamos equiparar a las declaratorias de propiedad nacional que hasta el momento realiza el titular de la Administración Pública Federal.

4.5 Propuesta para la Creación de la Inmatriculación Administrativa Federal.

Consideramos que, a efecto de proponer la creación de una nueva figura jurídica, es necesario empezar con la plena justificación de su existencia, esto con objeto de que no pase a engrosar el cumulo de ordenamientos jurídicos que en vez de optimizar la actividad de la Administración Pública Federal, muchas veces la obstaculizan, y en otras, pasan a formar materia muerta del derecho por no ser aplicadas en la práctica.

La inmatriculación administrativa federal, la concebimos a grandes rasgos, como un procedimiento administrativo que tiene como finalidad la de regularizar una gran cantidad de inmuebles que, de hecho, más no de derecho, forman parte del patrimonio inmobiliario federal.

Como anteriormente expresamos en el Capítulo Primero de esta investigación, existen miles de inmuebles que, físicamente son destinados a la prestación de servicios públicos encomendados por ley al Gobierno federal. De hecho, la mayor parte de inmuebles de este tipo, no se encuentran jurídicamente regularizados en favor de este, ya por carecer este de título documental legalmente expedido, o por ser defectuoso.

Cabe señalar que, si la Administración Pública Federal se propusiera regularizar dichos inmuebles utilizando los procedimientos legales que la ley vigente establece, (que generalmente son los procedimientos

Judiciales de carácter civil), esta labor sería difícil por la enorme cantidad de estos, y en el mejor de los casos resultaría muy costoso.

Lo anterior nos lleva a idear un medio legal proveniente de vías de derecho público que tenga como resultado, la creación de un título supletorio de dominio y que sustituya en casos específicos, al título de propiedad de derecho privado.

Por supuesto que, el procedimiento al que nos referimos tiene que estar debidamente fundamentado en nuestro marco de derecho, impidiendo abusos por parte de la autoridad en su aplicación, lo que se lograría estableciendo el procedimiento legal que más adelante describiremos, mismo que deberá de contar con mecanismos legales que impidan que se vulnere la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

La inmatriculación administrativa federal, la concebimos como un procedimiento de tipo administrativo de carácter federal, mediante la cual se inscribe la posesión o propiedad del Gobierno Federal en el Registro Público de la Propiedad Federal. Dicha inmatriculación, tendrá por efecto la declaración de que se ha cumplido con los requisitos que al efecto se estipulen en la ley, para que la Nación por conducto del Gobierno Federal se ostente como propietario de un bien inmueble.

Evidentemente, con objeto de evitar cualquier abuso de autoridad, la posesión deberá de ser invariablemente de buena fe. Con respecto al término necesario para que esta opere, diremos, que por buscar este procedimiento fines públicos, sería conveniente que este fuese mucho menor al considerado por la legislación común para la prescripción positiva.

Independientemente del cuestionamiento que a través del presente estudio hemos hecho sobre la clasificación de los bienes que considera

a los bienes como parte del dominio público de la federación, consideramos que el procedimiento en cuestión estaría dirigido a aquellos que de hecho sean por su uso o por así determinarlo la ley, parte del dominio público, y por tanto se excluirán a los bienes de carácter privado de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, consideramos que, incluiría aquellos que carecen de título documental que acredite la propiedad del Gobierno Federal sobre ellos, como a los que contando con este sea insuficiente o defectuoso. Por obviedad no repetiremos aquí cuales son los bienes que a nuestro juicio tiene la cualidad de dominiales, ya que anteriormente, tanto en el Capítulo Primero como en el Segundo de esta investigación, ya lo expresamos.

La fundamentación legal que funcionaría como base constitucional de la figura jurídica de inmatriculación administrativa federal, se estipula el Artículo 27 de nuestra Carta Magna. Dicho ordenamiento señala el derecho de propiedad originaria de la Nación sobre el territorio nacional; por lo que deducimos, que si dicha propiedad originaria no ha salido del dominio directo de la Nación por título legalmente expedido, esta continua siendo su titular.

En el caso de iniciar la inmatriculación administrativa federal, tenemos que manejar como supuesto para que esta se de, el que no exista un derecho de propiedad previo en favor de persona alguna, además de que el inmueble en cuestión no deberá de pertenecer al Fondo Municipal o al patrimonio de la Entidad Federativa en la que se ubique.

A continuación expondremos el procedimiento que proponemos con objeto de llevar a cabo la inmatriculación administrativa federal.

Dicho procedimiento administrativo deberá de suponer diversos requisitos previos, los cuales a nuestro criterio son los siguientes:

- Se seguirá a instancia de la dependencia usuaria del inmueble en cuestión, o en todo caso que tenga a su cargo conforme a la ley, la prestación del servicio público a que se encuentre afectado el inmueble. En dado caso de que no exista interés de alguna dependencia en especial de iniciar dicho procedimiento, la propia Secretaría de Desarrollo Social, lo podrá iniciar de oficio.

- Deberá de acreditarse la posesión del inmueble en cuestión, así como la afectación del predio a fines públicos. Dicha acreditación se efectuará mediante la inspección ocular que al efecto se realice por parte del Ministerio Público Federal, quien levantará una acta circunstanciada de dicha diligencia.

- La dependencia promovente deberá de investigar en los Registros de la Propiedad de la localidad donde se ubique el inmueble, si existe titular de algún derecho de propiedad sobre el inmueble, y en caso de que no exista, se recabará la constancia respectiva.

- El inmueble deberá de encontrarse debidamente deslindado, esto con objeto de precisar lo más posible el objeto de la inmatriculación federal. Dicho deslinde se derivara del respectivo levantamiento topográfico que al efecto deberá de llevarse a cabo.

- En caso de que se cuente con un título de propiedad a favor del Gobierno Federal, pero este sea legalmente defectuoso o insuficiente,

este se podrá subsanar por acuerdo administrativo del titular del Registro Público de la Propiedad Federal, previa solicitud de la dependencia interesada, en la cual el funcionario autorizado, declare bajo protesta de decir verdad, las omisiones o errores que se consignen en el título y las respectivas correcciones.

- Con objeto de proteger al régimen de propiedad comunal y ejidal, el titular del Registro Público de la Propiedad Federal deberá de dar vista a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual podrá oponerse a la resolución de inmatriculación de un inmueble como parte del patrimonio inmobiliario federal, en un término de treinta días contados desde la fecha de la notificación, en caso de que esta no se realice en el término establecido, esto se entenderá como negativa ficta.

- El funcionario que solicite la inmatriculación en el Registro Público de la Propiedad Federal, deberá de manifestar bajo protesta de decir verdad, que el inmueble ha sido ocupado por la entidad de la Administración Pública Federal por un periodo de tiempo que, nosotros consideramos podría ser de dos años o más; y que dicha ocupación ha sido en forma pacífica, continua y a título de propietario.

Una vez que el Registro Público de la propiedad Federal cuente con los anteriores elementos, podrá ordenar que se practique el asiento en el Folio Real respectivo, en el que se declare que se han cumplido con los requisitos señalados por la legislación, y que por tanto, el Gobierno Federal se puede considerar como propietario del inmueble en cuestión.

Asimismo, para efecto de que la dependencia interesada acredite legítimo derecho, se expediran las constancias respectivas.

Cabe señalar que, a efecto de que estas resoluciones tengan validez ante los particulares, la Ley General de Bienes Nacionales debiera de contemplar la obligación de los Registros de la Propiedad locales, de inscribirlas.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En la actualidad existe una gran cantidad de inmuebles federales que no se encuentran debidamente regularizados, situación que con la vigente legislación en materia de bienes nacionales prevalecerá, ya que esta no regula un procedimiento de derecho público eficaz que pueda subsanar esta situación; razón por la cual el Gobierno Federal se ve forzado a utilizar para tal efecto los procedimientos judiciales establecidos en la legislación común.

SEGUNDA: Las reformas hechas a la Ley General de bienes Nacionales en el año de 1987, ocasionan que se vulnere el patrimonio inmobiliario de los organismos descentralizados, ya que en la Fracción Sexta de su Artículo 34, restringe el régimen de excepción de que goza el dominio público a los especificados en las fracciones anteriores del mismo numeral.

TERCERA: Independientemente de la clasificación legal y doctrinaria que sobre la propiedad federal se ha hecho, ésta sólo se concibe con un propósito finalista, el cual se deriva de la propia finalidad de la Administración Pública Federal.

CUARTA: La problemática que entraña el acto de registrar a la propiedad inmobiliaria federal, se puede desglosar en dos aspectos; por un lado material, que tiene su causa en la difícil tarea de administrar y vigilar miles de inmuebles; y por otro lado un aspecto legal, ya que existen graves deficiencias en la ley de la materia.

QUINTA: La Ley General de bienes Nacionales contempla entre otras cosas en su Artículo 17 la facultad del Ejecutivo Federal de expedir declaratorias que constituyan a un bien como parte del dominio público de la Federación, facultad que hasta el momento no ha sido debidamente ejercitada, por lo que en la práctica se confunde a las declaratorias de merito con los decretos de incorporación al dominio público. Es conveniente que la aplicación las declaratorias en comento se reglamente ampliamente, tanto en la ley de la materia como en el Reglamento Interno de las Secretarías de Desarrollo Social; asimismo, proponemos que dichas facultades sean ejercitadas por el Registro Público de la Propiedad Federal mediante la Inmatriculación Administrativa Federal.

SEXTA: Hasta el momento tanto la estructura orgánica como la función registral que desempeña el Registro Público de la Propiedad Federal, se rige por el Reglamento de esa Institución, la cual data del año de 1982, por lo que no contempla la estructura actual ni las diversas reformas hechas a la ley de la materia, razón por la cual es urgente su modificación.

OCTAVA: De acuerdo a los planteamientos hechos en la presente investigación, consideramos que es viable la creación de una figura jurídica denominada Inmatriculación Administrativa Federal, la cual encontraría fundamentación Constitucional en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, que estipula la propiedad originaria de la Nación sobre el territorio nacional.

B I B L I O G R A F I A

DOCTRINA

ACOSTA Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Séptima edición. Editorial Porrúa. México 1982.

ASOCIACION Nacional del Notariado Mexicano A.C. La Influencia del Derecho Publico en el Derecho Inmobiliario. México 1986.

CANASI José. Derecho Administrativo. vol.I Parte General. Editorial De Palma. Buenos Aires Argentina 1972.

CARRAL De Teresa Luis. Derecho Notarial y Derecho Registral. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1976.

COLIN Sánchez Guillermo. Procedimiento Registral de la Propiedad. Segunda Edición. Editorial Porrúa México 1979.

FAYA Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. México 1979.

MARIENHOFF Miguel S. Tratado Del Dominio Público. Tipográfico Editora Argentina. Buenos Aires Argentina 1960.

PEREZ Fernandez el Castillo. Derecho Notarial. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 1986.

PEREZ Fernandez Del Castillo Bernardo. Derecho Registral. Editorial Porrúa. México 1990

SAHOP. Instructivo Para El Funcionamiento De Las Unidades Del Control De Bienes Inmuebles En Los Centros SAHOP. Secretaría De Asentamientos Humanos Y Obras Públicas. Segunda Edición. México 1981.

SAHOP. Memoria Del Inventario y Catalogo General De Los Bienes Inmuebles De La Administración Pública Federal. Secretaría De Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1982.

SAHOP. Compilación Jurídica Del Patrimonio Inmueble Federal. Secretaría De Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1981.

SAHOP. Situación Actual Del Marco Normativo Del Control Inmobiliario Federal y Propuesta Para La Integración De Un Nuevo Sistema De Control, Administración Y Aprovechamiento Inmobiliario. Secretaría De Asentamientos Humanos Y Obras Públicas. México 1981.

SAYAGUES Laso Enrique. Tratado De Derecho Administrativo.Tomo II. Segunda Edición.Talleres Gráficos Barreiro Y Ramos S.C..Montevideo Uruguay 1972.

SERRA Rojas Andrés. Derecho Administrativo.Tomo II.XII Edición. EditorialPorrúa México 1983.

JIMENEZ Castro Wilburg.Administración Pública Para El Desarrollo Integral.Segunda Edición. Fondo De Cultura Ec.nómica. México 1975.

MIRANDA Basurto Angel.La Evolución De México. Editorial Herrero S.A..México 1979.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Aguas.

Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional.

Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías .

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.