



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**"FUNCION SOCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES  
DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION  
ADMINISTRADOS POR LA SECRETARIA DE  
DESARROLLO SOCIAL"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MARIA ANTONIETA LOZADA LUNA**

**Director del Seminario de  
Derecho Administrativo:**

**Lic. Pedro Noguérón Consuegra**

**Directora de Tesis:**

**Lic. Lucinda Villarreal Corrales**

**México, D. F.**

**1993**

**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.

**FUNCION SOCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO  
DE LA FEDERACION ADMINISTRADOS POR LA SECRETARIA DE  
DESARROLLO SOCIAL**

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

**CAPITULO I**

CLASIFICACION DE LOS BIENES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CODIGO CIVIL.....	4
I.1. CRITERIOS DE CLASIFICACION DE LOS BIENES.....	4
I.2 DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES.....	8

**CAPITULO II**

SINTESIS HISTORICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.....	14
II.1. EPOCA PRECORTESIANA.....	14
II.2. EPOCA COLONIAL.....	15
II.3. MEXICO INDEPENDIENTE.....	19
II.4. LEYES DE REFORMA.....	22
II.5. CONSTITUCION DE 1857.....	24
II.6. PERIODO DE 1857 - 1902.....	25

CAPITULO III

CONSIDERACIONES LEGALES EN GENERAL Y ESTRUCTURA JURIDICO ADMINISTRATIVA DE LOS INMUEBLES FEDERALES.....	29
III.A. ANTECEDENTES JURIDICOS QUE HAN REGIDO LA PROPIEDAD INMUEBLE FEDERAL.....	29
III.A.1. LEY SOBRE CLASIFICACION Y REGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES FEDERALES (1902).....	29
III.A.2. CONSTITUCION POLITICA DE 1917.....	31
III.A.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1944).....	34
III.A.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1969).....	36
III.A.5. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1982) Y SUS DIVERSAS REFORMAS.....	38
III.B. DISTINTAS DEPENDENCIAS QUE HAN SIDO COMPETENTES PARA ADMINISTRAR LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL.....	48
III.C. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.....	53
III.C.1. FUNCIONES.....	53
III.C.2. ESTRUCTURA ORGANICA.....	61
III.C.3 ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL.....	63

## CAPITULO IV

LOS BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION  
DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES,  
SU REGIMEN LEGAL Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS... 70

IV.A. CLASIFICACION DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.... 70

IV.A.1. BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PUBLICO..... 72

IV.A.2. BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO..... 73

IV.B. REGIMEN LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DE DOMINIO  
PRIVADO DE LA FEDERACION QUE SON ADMINISTRADOS -  
POR LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL..... 80

IV.B.1 PRINCIPALES CARACTERISTICAS..... 83

IV.C. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS..... 85

IV.C.1. PROCEDIMIENTO DE DESTINO..... 85

IV.C.2. PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER EN ARRENDAMIENTO O EN  
COMODATO LOS INMUEBLES..... 90

IV.C.3. PROCEDIMIENTO DE TRANSMISION DE PROPIEDAD ONEROSA  
Y GRATUITA..... 94

IV.C.4. PROCEDIMIENTOS DE ADMINISTRACION Y CONTROL:..... 103

A). INVENTARIO Y CATALOGO..... 106

B). REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL... 117

CAPITULO V

TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU REPERCUSION SOCIAL EN EL DERECHO DE PROPIEDAD.....	130
V.1. NUEVO ESQUEMA NORMATIVO QUE RIGE LA PROPIEDAD - INMOBILIARIA FEDERAL DERIVADO DEL ARTICULO 27 - CONSTITUCIONAL.....	140
V.2. FUNCION EMINENTEMENTE SOCIAL DE LOS BIENES - INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION...	148
V.3. ESTABLECIMIENTO POR PARTE DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTROL, ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO RESPECTO DE LOS INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION...	151
CONCLUSIONES.....	160
BIBLIOGRAFIA.....	167

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

Se inicia este trabajo con la intención de hacer un breve esbozo del marco conceptual, legal y administrativo que conjunta - los aspectos más relevantes de los bienes inmuebles sujetos al régimen del dominio privado de la Federación, que son parte -- integral del patrimonio nacional.

Los inmuebles federales constituyen recursos de suma trascen-- dencia, a los que las instituciones públicas pueden tener acce-- so para satisfacer sus requerimientos de espacio, por lo que - es indispensable vincular permanentemente los actos de adquisi-- ción de dichos bienes, con su aplicación, destino y aprovecha-- miento, de acuerdo con los objetivos y metas definidos en los distintos programas de gobierno.

Para alcanzar lo anterior, se requiere del conocimiento previo, tanto de la normatividad que rige tales insumos, como de la - estructura y atribuciones de la Dependencia administradora del patrimonio inmobiliario federal y de los mecanismos de coordi-- nación de ésta, con las diversas instituciones públicas que - requieren para su servicio los inmuebles de que se trata.

En este orden de ideas esta exposición se circunscribe a lo - siguiente:

En el primer Capítulo se pretenden determinar las características que de acuerdo con la legislación civil de nuestro país corresponden a los inmuebles, toda vez que el presente estudio se limita únicamente a este tipo de bienes.

Por lo que respecta al Capítulo Segundo, se hace referencia - sobre algunos aspectos sobresalientes de la evolución histórica que ha tenido la propiedad inmobiliaria en el país, que sin lugar a dudas refleja rasgos que han motivado a los legisladores para imprimir un alto contenido social a las disposiciones normativas sobre la materia que nos ocupa.

En virtud de que van íntimamente ligados a los aspectos históricos en que fueron otorgados, en el Capítulo Tercero se señalan los principales ordenamientos jurídicos que respecto de - inmuebles federales se han expedido y las diversas circunstancias que reglamentan, en el entendido, de que las instituciones creadas en las distintas épocas para representar el interés de la nación en las operaciones inmobiliarias y la legislación emitida al efecto, han tenido una estrecha vinculación y han sido consecuencia de una dinámica para el logro de una eficaz administración de los bienes que comentamos.

Considerando lo anterior, en el mismo Capítulo se precisan las atribuciones y la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social, que es actualmente la Dependencia rectora en materia inmobiliaria federal.

Particularizando sobre los bienes inmuebles de dominio privado

de la Federación, que son la base de este trabajo, en el Capítulo Cuarto se definen las características de tales bienes; -- asimismo, se consignan los actos de transmisión de dominio, - destino y control de que pueden ser objeto éstos.

Por último, en el Capítulo Quinto pretendemos exponer algunos conceptos inherentes a la función social de la propiedad que - es el sustento básico de este derecho natural, cuya esencia - recoge el artículo 27 Constitucional y que es el punto de partida del actual sistema de control, administración y aprovechamiento que la Secretaría de Desarrollo Social ha establecido - como marco de acción para que los aludidos bienes tengan un - óptimo rendimiento.

## C A P I T U L O I

### CLASIFICACION DE LOS BIENES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CODIGO CIVIL

#### I.1 CRITERIOS DE CLASIFICACION DE LOS BIENES

Para iniciar el desarrollo del presente trabajo es importante - hacer hincapié en la clasificación que nuestra legislación ci - vil hace de los bienes, ésto a fin de ubicar con claridad el - objeto de este estudio.

La clasificación de los bienes ha sido consecuencia de diferen- tes criterios de índole doctrinal e histórico.

Desde el punto de vista jurídico, se entiende por bien todo -- aquello que pueda ser objeto de apropiación.

El Código Civil adopte el criterio que son objeto de apropia - ción todos los bienes que no estén excluidos del comercio (ar - tículo 747)

Por su parte, el artículo 748 del mismo Código establece, que - las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o - por disposición de la ley y el artículo 749 dispone, que están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser po - seídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley las que ella declara irreductibles a propiedad particu - lar.

Los bienes de acuerdo con la ley y la doctrina se pueden clasi - ficar de la siguiente manera: <sup>(1)</sup>

(1) Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano, t III, 2a. ed., Porrúa, México, 1991, pp. 269, 170 y 271

Bienes

1 Cosas o bienes  
corporeales

- a) Fungibles o no fungibles.
- b) Consumibles por el -- primer uso y no consumibles.
- c) Bienes con dueño cierto y conocido y bienes sin dueño, abandonados o de dueño ignorado.

2 Cosas en general.  
Bienes corporales e incorporeales o derechos.

- a) Bienes muebles e inmuebles.
- b) Bienes corpóreos e -- incorpóreos.
- c) Bienes de dominio público y de propiedad de los particulares.

- 1 **Bienes fungibles y no fungibles.**-Son bienes fungibles aquellos que tienen un mismo poder liberatorio, es decir, sirven como instrumento de pago con un mismo valor y tanto, -- pueden ser reemplazados en el cumplimiento de las obligaciones.

Por el contrario, los bienes no fungibles son los que no tienen el mismo poder liberatorio. No pueden ser sustituidos por otros.

En nuestro derecho, la clasificación de bienes fungibles o no fungibles solo se aplica a los muebles. (Art. 763)

- 2 **Bienes consumibles por el primer uso y bienes no consumibles.**- Los primeros son aquellos que no permiten un uso reiterado se agotan en primer ocasión en que son usados, - ejemplo, los comestibles.

Los no consumibles son aquellos que permiten un uso reiterado y constante, por ejemplo, un automóvil.

- 3 **Bienes de dueño cierto y conocido y bienes abandonados cuyo dueño se ignora y bienes sin dueño.**

A los bienes muebles abandonados o perdidos, o aquellos cuyo dueño se ignore se les denomina: Mostrencos (art. 774 a 789) Los inmuebles que no tienen dueño cierto o conocido se denominan: Vacantes (art. 785).

- 4 **Bienes muebles e inmuebles.**- La distinción entre bienes muebles e inmuebles debería partir de su propia naturaleza.

Así, serían muebles, los que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea por sí mismos (semovientes-animales) o por efecto de una fuerza exterior. Sin embargo, el derecho moderno, además de la distinción de estos bienes en cuanto a su naturaleza, admite categorías de cosas inmuebles por consideraciones ajenas y aun contrarias a la naturaleza de ellas; bien sea por disposición de la ley o por el destino que se les dá a las cosas.

5 Bienes corpóreos e incorpóreos.- Los primeros son las cosas; los segundos los derechos.

6 Bienes de dominio público y bienes propiedad de los particulares.- Esta clasificación se hace en atención a la persona del propietario. Así, los bienes de dominio público, son los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Estos bienes se subdividen según el Código Civil en:

a) De los bienes de uso común, pueden aprovecharse los particulares, con las restricciones establecidas en la ley.

b) y c) Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados o a los Municipios. Los primeros son inalienables e imprescriptibles mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.

## I.2 DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES.

Sobre esta clasificación, es relevante mencionar los puntos de vista que vierte el maestro Rojina Villegas en su curso de Derecho Civil Mexicano, que consideramos importante referir: -- "Importancia de la clasificación.- De todas las clasificaciones que se hacen en el derecho ésta es la que tiene mayor importancia, porque se manifiesta en los siguientes puntos de vista:

- I. El régimen de los inmuebles es un régimen jurídico especial que toma en cuenta las ventajas de la inmovilización o fijeza para crear un registro, un sistema de publicidad, de requisitos y de garantías que no es factible tratándose de muebles. Para los inmuebles se establece el Registro Público de la Propiedad, que en la actualidad tiene aceptación para ciertos muebles, aquellos que se identifican en forma indubitable por marca y número. En el mismo se registra toda variación en los derechos reales sobre inmuebles y se hace del conocimiento de los terceros mediante un sistema de publicidad. Los derechos reales sobre inmuebles tienen un régimen jurídico distinto de los que se constituyen sobre muebles, tomando en cuenta la posibilidad de inscripción que sólo en casos excepcionales se presenta en éstos.
- II. La naturaleza inmueble establece reglas para fijar la competencia de acuerdo con el fuero de ubicación de la cosa. Permite considerar como juez competente para ejercitar acciones reales al del lugar en donde el inmueble se encuentra.
- III. También facilita la aplicación de la ley, en los conflictos internacionales o de una confederación de Estados; se aplica el principio de que la ley del lugar del inmueble

es la que rige la situación del mismo.

IV. En lo referente a la capacidad, el legislador ha establecido una especial para la enajenación de los inmuebles distinta de la que se requiere para los muebles: por ejemplo, los menores emancipados tienen capacidad para enajenar muebles, pero no para enajenar inmuebles ni para constituir derechos reales sobre los mismos.

V. En cuanto a la forma se hacen constantes distinciones tratándose de muebles y de inmuebles; la principal es de que toda enajenación de inmuebles requiere mayores formalidades que la de muebles. Los contratos traslativos de dominio requieren siempre, para su validez, la forma escrita, cuando recaen sobre inmuebles, y cuando su valor no excede de quinientos pesos basta con el documento privado; cuando es superior, se requiere escritura pública, según reforma que se hizo al Código Civil por la ley del Notariado vigente; en cambio, en la enajenación de muebles, excepto en la donación, no se exige la forma escrita. En estas manifestaciones se comprueba cómo aun dentro del derecho moderno se concede mayor importancia a la riqueza inmueble con respecto a la mueble, puesto que se la protege más." (2)

Bienes muebles.- Tienen esta consideración los susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro sin alterar su forma ni su substancia.

Los muebles, como los inmuebles, lo son por naturaleza o por disposición de la ley.

Por su naturaleza son muebles los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya por efec-

(2) Ibidem, p. 274

to de una fuerza exterior.

Por determinación de la ley son bienes muebles: las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal; las acciones que cada socio tiene en las asociaciones o sociedades, aun cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles; las embarcaciones de todo género; los materiales procedentes de las demoliciones de un edificio y los que se hubieren acoplado para repararlo o para construir otro nuevo, mientras no se hayan empleado en la fabricación; los derechos de autor, y, en general, todos los demás no considerados por la ley como inmuebles.

El Código Civil para el Distrito Federal contiene algunas disposiciones de carácter interpretativo (en sus artículos 760 a 762) acerca del sentido de la palabra mueble, de importancia práctica innegable, formuladas en los términos siguientes: (3)

Cuando en una disposición de la ley o en los actos y contratos se use de las palabras bienes muebles, se comprenderán bajo esa denominación los enumerados en los artículos correspondientes del código citado.

Cuando se use de las palabras muebles o bienes muebles de una casa, se comprenderán los que forman el ajuar y utensilios de ésta y que sirven exclusiva y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, según las circunstancias de las personas que la integran, no comprendiéndose, en consecuencia, el dinero, los documentos y papeles, las colecciones científicas y artísticas, los libros y sus estantes, las medallas, las armas, los instrumentos de artes y oficios, las joyas, ninguna clase de ropa de uso, los granos, caldos, mercancías y demás cosas similares.

(3) De Pina Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano, V. II, 8a. ed., Porrúa, México, 1980, p. 31

Cuando por la redacción de un testamento o de un convenio se descubra que el testador o las partes contratantes han dado a las palabras muebles o bienes muebles una significación diversa de la fijada en los artículos correspondientes del código, se estará a lo dispuesto en el testamento o convenio.

Bienes inmuebles. - En un concepto generalmente admitido se consideran como tales los que no se pueden trasladar de un lado a otro sin alterar en algún modo su forma o substancia. Unos lo son por su naturaleza; otros por disposición expresa de la ley, teniendo en cuenta su destino.

Los inmuebles por su destino han sido calificados como inmuebles ficticios, a los que la ley hace perder el carácter de muebles que les corresponde por su naturaleza.

La definición tradicional de los bienes inmuebles aparece actualmente afectada por los adelantos técnicos que permiten trasladar edificios enteros de un lugar a otro más o menos distante. Sin embargo, a este respecto ha escrito CARNELUTTI que a los efectos jurídicos las cosas son inmuebles o muebles no tanto en razón a la invariabilidad o variabilidad de lugar como a su situación o relación con los de su especie. Un árbol -dice- ciertamente puede trasplantarse, mas para ser árbol tiene que estar plantado; mientras se le transporta para el trasplante no es un verdadero árbol, sino una cosa que volverá a ser árbol cuando se le vuelva a plantar. En cambio, un caballo sigue siéndolo incluso en movimiento, es decir, prescindiendo de su relación con las demás cosas en el espacio. (4)

La clasificación de los bienes en muebles e inmuebles ha tenido tradicionalmente una importancia extraordinaria; pero en la actualidad puede decirse que la ha perdido, a consecuencia del

(4) Ibidem. p. 28

enorme desarrollo adquirido por la propiedad mobiliaria, en sus aspectos, especialmente, comercial e industrial. (5)

El Código Civil para el Distrito Federal (art. 750) considera como inmuebles:

- a) El suelo y las construcciones adheridas a él.
- b) Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares.
- c) Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo o del objeto a él adherido.
- d) Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo.
- e) Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente.
- f) Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca directa y exclusivamente a la industria o explotación de la misma.
- g) Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayen de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca.

(5) Ibidem, p. 29

- h) Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario.
- i) Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirva para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella.
- j) Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería; así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto.
- k) Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa.
- l) Los derechos reales sobre inmuebles.
- m) El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas, y las estaciones radiotelegráficas fijas.

## CAPITULO II

### SINTESIS HISTORICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

A lo largo de los siglos, la propiedad inmobiliarie en nuestro país ha tenido diversas formas y reglamentaciones derivadas sin lugar a dudas de la realidad social, económica y política que en su momento prevaleció, en este capítulo se pretenden sintetizar los aspectos relevantes que sobre los bienes inmuebles se han presentado en cada época que marce la evolución histórica de México.

#### II.1 EPOCA PRECORTESIANA

Es imprescindible mencionar, aunque en forma somera, el tratamiento que en el México Prehispánico se le otorgó a la propiedad inmueble, intentando referir las raíces de la estructura jurídica de la propiedad que se localizan en el derecho consuetudinario precortesiano.

Coinciden la mayoría de los estudiosos al afirmar, que la diferencia de clases que existía entre los pueblos indígenas se reflejaba en la distribución de la propiedad de la tierra.

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez, en su obra "El Derecho Precolonial (6) señala, que entre los Aztecas se encontraba indicada con claridad la propiedad pública bajo la calidad de los poseedores y no al género de la misma, sobre los siguientes -- conceptos:

TLATOCALALLI: Tierras del rey  
PILLALI: Tierras de los nobles  
ALTEPETLALLI: Tierras del pueblo  
CALPULLALLI: Tierras de los barrios

(6) Mendieta y Nuñez Lucio. El Derecho Precolonial, 5a. Ed. Porrúa, Mexico, 1985, pp. 105, 106, 107 y 117.

MITLCHIMALLI: Tierras para la guerra.

TEOTLALPAN: Tierra de los dioses.

Como se puede apreciar, el régimen de organización entre los aztecas está fielmente representado por su división patrimonial inmobiliaria: el rey, los sacerdotes, los militares y -- los nobles poseían las tierras públicas, pero sólo el rey podía disponer de ellas sin limitación alguna, las extensiones de tierra que se otorgaban a los dignatarios estaban relacionadas con su cargo y por consiguiente, volvían a posesión del rey cuando el destinatario moría o era removido, o bien beneficiaban a su sucesor.

La propiedad de los pueblos y de los barrios (ALTEPETLALLI y CALPULLALLI) tenía un contenido social. EL CALPULLI era una "sección o barrio de gente conocida o linaje antiguo", el CALPULLI o grupo tenía el derecho de disposición de las tierras, pero la facultad de usarlas y disfrutarlas era de las familias quienes las poseían en lotes. Los terrenos comunales o ALTEPETLALLI los trabajaban colectivamente los moradores del barrio y los productos se destinaban a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributos.

## II.2. EPOCA COLONIAL

Por el derecho de conquista, los españoles se apropiaron de las tierras de los antiguos pobladores del territorio mexicano, y basados en la Bula del Papa Alejandro VI de 1493, justificaron el dominio de la corona de Castilla y León sobre las islas y tierras situadas cien leguas al medio día y occidente de las Azores, en tal virtud, los monarcas españoles dispusieron de las tierras de Indias como de cosa propia, desconociendo todo derecho de propiedad a los indígenas sobre las mismas.

En consecuencia, los soberanos españoles ejercieron su autoridad, soberanía y jurisdicción sobre la Nueva España, y ninguna persona podía tener derecho alguno sobre las tierras conquistadas, sin un título que emanara de la Corona.

Así pues, el patrimonio real de España, conformado por el territorio conquistado, comenzó a ser repartido o mercedado - - bajo criterios jurídicos que modificaron el régimen de propiedad y posesión precortesiano.

Esos actos de apropiación o "Mercedes Reales" configuraron diversas clases de propiedad establecida por los monarcas españoles durante la época colonial, unas eran de tipo individual, otras de tipo colectivo y algunas intermedias.

Las tierras fueron repartidas considerando los privilegios y las hazañas realizadas por los españoles y sus descendientes, en quienes se concentraron la mayor parte de ellas; también al clero se le adjudicaron tierras a efecto de que cumpliera con su labor evangelizadora.

En la misma forma que en la época prehispánica, la diferencia de clases existente en la colonia era muy marcada; por eso, - no se les reconoció ningún derecho sobre sus tierras a los indígenas.

Durante la época colonial, las principales formas de adquirir la propiedad o posesión fueron de tipo individual, colectivo e intermedio, ésto es: ( 7 )

La propiedad de tipo individual se clasificaba de la siguiente forma:

(7) Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México, 5a. Ed., Porrúa, México, 1980, pp. 164, 165 y 166.

- A) **Mercedes.**- Las tierras de merced se concedieron a los conquistadores para sembrar. Esta se daba en distintas extensiones con el objeto de compensar los servicios prestados a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra.
- B) **Caballerías.**- Era una medida de tierra que se le daba a un soldado de caballería en función del grado militar, esto - por lo tanto definía la extensión, características y destino de la tierra.
- C) **Peonías.**- Consistía en una medida que se le daba a un soldado de infantería, en extensión menor al de caballería.
- D) **Suertes.**- Tenemos que se otorgaban a los colonos a título particular, que destinaban a sufragar el sostenimiento de la familia.
- E) **Compra-venta.**- A través de la transmisión onerosa, mucha tierra perteneciente al tesoro real pasó a manos de terceros.
- F) **Confirmación.**- Los terrenos cedidos por la Corona en muchas ocasiones no estaban debidamente titulados, por lo tanto, para regularizar las extensiones excedentes se estableció el procedimiento de Confirmación, a través del cual el Rey confirmaba la posesión de la tierra en favor del propietario para legalizar su situación.
- G) **Prescripción.**- Esta figura es muy similar a la prevista en nuestra legislación actual, ya que era un medio para adquirir la propiedad inmueble y consistía en que aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continua, con ánimo de propietario, por un tiempo de acuerdo a la buena-

o mala fe del poseedor, estaba en condiciones de solicitar la prescripción ante los tribunales de la Corona.

La propiedad de tipo colectivo se clasificaba en la forma siguiente:

A) Fondo Legal.- Era el término previsto para la fundación de los pueblos.

B) Ejido y dehesa.- Originalmente el ejido era un solar situado a la salida del pueblo, donde no se labraba ni plantaba y se destinaba al solaz de la comunidad.

La dehesa en España se creó con la naturaleza señalada para el ejido; no obstante, en la Nueva España desapareció paulatinamente este término, por la poca importancia que se dió a la propiedad comunal frente a las enormes propiedades individuales.

En la Nueva España el ejido, sobre todo el de los poblados indígenas, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin revolverse con los de los Españoles.

C) Propios.- En este caso, las autoridades encargadas de administrar estos terrenos eran los Ayuntamientos, los otorgaban en censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que obtenían a los gastos públicos.

D) Tierras de común repartimiento.- Se conocían también con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo a fin de que las cultivaran, cesando el derecho si en 3 años consecutivos no había cultivo, no podían enajenarse, ni gravarse

E) Montes, pastos y aguas.- Por la importancia que se le daba a la ganadería, estos elementos se declararon comunes.

#### Clasificación de Instituciones Intermedias:

A) Composición.- Esta figura propició el despojo en perjuicio de los indios, provocado por los Españoles, ya que éstos se convirtieron en propietarios de grandes extensiones territoriales.

Esta forma de adquirir propiedad consistía en regularizarlo usurpado, para ser admitido el excedente a moderada composición y consecuentemente se extendían nuevos títulos. Para acogerse a este beneficio se requería ser poseedor durante 10 años, acreditándolo mediante testimonial, que de la solicitud no derivaran perjuicio para los indios y que pagaran la cantidad moderada que se fijara como valor a la tierra.

B) Capitulaciones.- Estas tierras se le asignaban a las personas que se comprometían a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierra de uso individual y colectivo.

C) Reducción de Indígenas.- Los pueblos de fundación indígena al principio se denominaron Reducciones. Las reducciones de indios debían constituirse al igual que los pueblos Españoles, como casco legal, ejido, propios, etc.

### II.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

Como es sabido, los grandes terratenientes eran los latifundistas españoles y el clero secular y regular, por lo que en el México independiente se comprendió que no podría solidificarse la nacionalidad ni la organización del Estado sin consolidar su patrimonio público, para lo cual fue necesario abo

lir el poder temporal y económico de aquellos.

En noviembre de 1813, el Primer Congreso Mexicano, en Chilpancingo, Gro., declara que dicho Congreso de Anáhuac "ha recordado el ejercicio de su soberanía usurpada", estableciendo así el punto de enlace para nuestra doctrina patrimonialista-nacional, entre la época prehispánica y el México independiente. En octubre de 1814, la Constitución de Apatzingán en su Artículo 26 declara: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso, tiene derecho a la justa indemnización".

Configurado por vez primera el Estado mexicano en la Constitución de 1824, y declarando que la soberanía reside en el -- pueblo, la nación mexicana recupera los derechos que sus pueblos aborígenes habían perdido frente al hecho de fuerza que fue la conquista.

El tratado definitivo de paz y amistad entre la República Mexicana y su Majestad Católica, celebrado en Madrid el 28 de -- diciembre de 1836, reconoce "como Nación libre, soberana e -- independiente a la República Mexicana, compuesta de los Españoles especificados en su ley constitucional" --agregando-- "y su Majestad renuncia tanto para sí, como por sus herederos y sucesores, a toda pretensión al gobierno, propiedad y derecho territorial de dichos Estados".

La etapa del México independiente de 1821 a 1856 se vio matizada por diversas leyes, y los intentos de revertir las tierras a sus primeros poseedores, los indígenas, se frustraron -- por diversas circunstancias políticas, económicas y sociales; esta situación trajo como consecuencia una confusión en la -- titulación de la propiedad territorial de la República.

La guerra de Independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fue hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos. Las masas de indios no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la de independencia fue una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional. (8)

Conseguida la Independencia de México, durante los primeros años la propiedad se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena.

El problema presentaba 2 aspectos: 1.- Defectuosa distribución de tierra; y 2.- Defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.

La primera disposición que se dictó en el México Independiente, sobre colonización interior, fue la orden dictada por Iturbide el 23 de marzo de 1821, concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

La Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, se puede considerar que es la Primera Ley General que se expidió en materia de colonización, obviamente después del Decreto de 4 de enero de 1823, es importante porque demuestra que el Gobierno estimaba ya como 2 grandes males, el latifundismo y la amortización.

(8) Mendieta y Nuñez Lucio. El Problema Agrario de México, 12a. Ed. - - Porrúa, México, 1974, pp. 92, 93 y 94.

En esta Ley se establecía, que los baldíos se repartiesen entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a los mexicanos, sin hacer entre ellos otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria.

Con la Constitución expedida en octubre de 1824, se reiteró la convivencia del clero con el Estado. En esta forma el México Independiente se comprometió a respetar la propiedad de los latifundios y de las corporaciones religiosas; por su parte, los pueblos de indios no recuperaron las tierras perdidas ni obtuvieron otras que mejoraran sus circunstancias.

#### II.4. LEYES DE REFORMA

Entre las primeras leyes que reivindicaron la propiedad inmueble al patrimonio nacional destacan la Orden del 18 de diciembre de 1821, que previno que los hospitales de las órdenes religiosas suprimidas se entregaran al ayuntamiento; la Orden del 4 de julio de 1822, que dispuso la ocupación de bienes destinados a las misiones de Filipinas; las dos Ordenes del 5 de mayo de 1823, que ordenaron la venta de los bienes reñcidos de la Inquisición y de otras comunidades extinguidas; la Providencia del 10 de mayo de 1829, que ordenó la venta de bienes y fincas de temporalidades y cobro de créditos a favor de la Hacienda Pública Federal.

La recuperación de los bienes que dotentaba el clero, cuyo valor era calculado en esa época entre 179 y 250 millones de pesos, acaparó la atención del gobierno; así, el Cuarto Congreso Constitucional del Estado de Zacatecas, por decreto del 16 de junio de 1831, ofreció el premio de una medalla de oro y dos mil pesos al autor del mejor ensayo sobre el arreglo de rentas y bienes eclesiásticos, que gana José María Luis Mora.

con su célebre "Disertación sobre la Naturaleza y Aplicación de las Rentas y Bienes Eclesiásticos y sobre la Autoridad a que se hayan sujetos" en la que prueba la necesidad de que los bienes de la Iglesia quedan bajo el poder público.

Con la misma inquietud de recuperar los bienes eclesiásticos para incorporarlos al patrimonio de la nación, en 1833 el gobierno liberal de Gómez Farías secularizó las misiones de Alta y Baja California, y creó establecimientos de educación pública, cuyo patrimonio se integraba con bienes y rentas del clero.

Igual tratamiento que a los bienes inmuebles fue dado a los muebles en la tarea del gobierno de la época para reingresarlos al patrimonio nacional, al respecto se expidió el decreto del 31 de agosto de 1843, que prohibió todo género de enajenaciones de alhajas y obras preciosas que existían en los templos para el servicio del culto u ornamento de las imágenes.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, el liberalismo aporta mejores condiciones sociales, y es así que el 25 de junio de 1856 se publicó la "Ley Lerdo" de desamortización de bienes, considerando en su exposición de motivos que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, en esta Ley se ordena que todos los bienes pertenecientes a corporaciones civiles o religiosas de la República se adjudicasen a los arrendatarios calculando su valor por la renta estimada como rédito al 6% anual, esta Ley puede considerarse por su estructura como un antecedente de las modernas leyes de reforma urbana, otros efectos de esta Ley fueron la movilización de la propiedad raíz v. como medida fiscal, la normalización en el pago de los impuestos. (9)

(9) Memoria de la Primera Reunión Nacional de Unidades de Control de Bienes Inmuebles de los Centros SAHOP. Edit. BODONI, MEX. 1981, pp. 228, 229 y 230

## II.5. CONSTITUCION DE 1857.

Los puntos medulares que contiene la Constitución Política -- promulgada el 5 de febrero de 1857, respecto de la propiedad pública y privada y sobre el control de los bienes federales -- a cargo de la administración pública, son los artículos 27, -- 72 fracciones XXI y XXIV, 123 y 125.

El Artículo 27 establece su concepto de propiedad como garantía individual, reconociendo y respetando su existencia como un derecho natural. Sólo en los casos cuando se antepusiera un evidente interés público al interés particular, el Estado -- se obligaba a cubrir una indemnización previa y justa para -- proceder a la expropiación.

Por otra parte, el mismo artículo establece, por vez primera -- dentro de la jerarquía jurídica constitucional, la incapacidad de las corporaciones para adquirir bienes raíces.

Conforme al Artículo 72, el Congreso queda facultado para dictar y fijar las reglas sobre colonización de los terrenos baldíos, o sea aquellos que no habiendo salido nunca del dominio originario de la nación, por sí o como causahabiente de la -- Corona Española, son de su propiedad natural; estos terrenos -- baldíos se denominan actualmente nacionales en cuanto son medidos y deslindados.

El Artículo 123 estableció que: "corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes", -- esa intervención se hizo efectiva después con la separación -- de la Iglesia y el Estado, ordenada en el decreto de nacionalización de los bienes del clero del Presidente Juárez.

A partir de 1859 se empieza a estructurar el patrimonio inmueble de la nación, porque los bienes incautados proporcionaron un considerable sustento financiero a nuestras instituciones-públicas, y como inicio de la condición legal de los bienes - inmuebles de la nación para controlarlos y regularlos, el Artículo 125 ordenó la federalización de estos bienes.

El Licenciado Benito Juárez, Presidente Interino de México, - inició la verdadera integración del patrimonio nacional al -- expedir las Leyes de Reforma. La primera y más importante de esas leyes fue la del 12 de julio de 1859 y declara que "entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en -- que consistan o el nombre y aplicación que hayan tenido". - - Como efecto político de esta ley destaca en su artículo tercero la declaración de separación entre la Iglesia y el Estado; el 31 del mismo mes y año aparece la Ley de secularización de cementerios y panteones, y en 1861 la de hospitales, casas - de beneficencia; también se promulgaron diversas leyes que - otorgaron a la autoridad civil las funciones que antes tenía la potestad eclesiástica, por ejemplo, entre otras, la Ley de Cultos; Matrimonio Civil; Ley sobre Instrucción Pública, en - total fueron 174 leyes, decretos y órdenes supremos que se -- expedieron entre marzo de 1856 a mayo de 1861. (10)

## II.6. PERIODO DE 1857 A 1902.

El 25 de septiembre de 1873, las Leyes de Reforma son adicionadas y elevadas a la categoría suprema de ordenamientos jurídicos constitucionales, al ser incorporadas ese mismo año a la Constitución de 1857.

(10) Ibidem, p. 230

En diciembre de 1870 aparece el primer Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California. En sus Artículos 795 a 806 distingue y reglamenta los bienes de propiedad pública de los de propiedad privada. Los bienes públicos los divide en bienes propios y bienes de uso común. Los primeros eran los destinados a cubrir gastos públicos de las ciudades y de los pueblos y no podrían ser aprovechados sin una concesión especial que otorgara la autoridad, so pena de castigo de acuerdo a lo previsto por una ley penal. Los de uso común eran los aprovechables por todos los habitantes con las restricciones que impone la Ley, como puertos, ríos, lagos, lagunas y sus riberas, calles, palacios, monumentos y edificios destinados a las oficinas.

También esboza una sanción para las personas que obstaculicen el uso común de los bienes públicos, obligando a pagar todo daño y perjuicio causados, y a la pérdida de las obras que se hubieren realizado. Las disposiciones de este Código tendrían aplicación siempre y cuando no existiesen otras previstas en leyes especiales.

Debido a que no existieron tales leyes especiales, es este -- Código el que previene un incipiente control que originaría -- la base y sostén de una adecuada sujeción de los bienes federales a la administración pública.

El Código Civil del 31 de marzo de 1884, no difiere en esencia del Código de 1870, ya que continúa reglamentando los -- bienes públicos, separándolos de los de propiedad privada, -- aunque no distingue los bienes de uso común de los bienes destinados a servicios públicos, ni clasifica ni enumera los que se consideran como tales, y como aún no se expedían leyes especiales para administrar los bienes de la Nación, éstos debieron regularse conforme al espíritu individualista de este Código.

Hemos visto como el latifundismo en México se inicia desde la época de la Colonia, cuando los españoles y criollos se adjudicaron grandes extensiones. El clero también se significó en el acaparamiento de las tierras, y en la época que comentamos el latifundismo persistió al apropiarse los caciques y hacendados de gran parte de las tierras desamortizadas. A fin de lograr una pretendida seguridad en esta situación, se dictaron diversas leyes y disposiciones sobre adjudicación de tierras para tranquilidad de los grandes propietarios, en perjuicio de la pequeña propiedad que disminuyó en número y extensión.

En 1863 se expidió la primera legislación completa sobre terrenos baldíos, estableciéndose que la titulación de la tierra debería hacerse por la Nación, sin que las enajenaciones excedieran de 2500 hectáreas por persona; sin embargo, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 26 de marzo de 1894 suprimió, entre otras, esta limitación, lo que aunado a las disposiciones de la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, dio origen al acaparamiento de tierras en toda la República en perjuicio del campesinado.

Las compañías deslindadoras de terrenos baldíos, con las facultades que les dio el gobierno federal de la época para habilitar, medir, deslindar, fraccionar y valorar los terrenos, despojaron a numerosos pequeños propietarios y comunidades indígenas y se apropiaron para sí de considerables extensiones de terrenos nacionales.

Lo anterior nos demuestra como una política inmobiliaria mal encauzada y una legislación patrimonial peor aplicada, conducen a resultados totalmente distintos a los buenos propósitos que les hayan inspirado.

La legislación especial que debía regir los bienes de propiedad pública que señalaba el Código Civil de 1884, se expidió en 1902, ante la imperiosa necesidad de su reglamentación por separado para proveer a su protección jurídica, así como a su ordenación, conservación y vigilancia. (11)

(11) *Ibidem*, pp. 231, 232.

## CAPITULO III

### CONSIDERACIONES LEGALES EN GENERAL Y ESTRUCTURA JURIDICO ADMINISTRATIVA DE LOS INMUEBLES FEDERALES

#### III.A ANTECEDENTES JURIDICOS QUE HAN REGIDO LA PROPIEDAD INMUEBLE FEDERAL.

La historia jurídico-administrativa de los bienes inmuebles - que integran parte del patrimonio de la Nación, cuenta con -- una riqueza de antecedentes producto de la evolución de nuestras instituciones y leyes.

Las instituciones creadas para el efecto, así como la normatividad que ha regido sobre la materia han estado estrechamente vinculadas con el objeto de satisfacer los fines públicos para los que fueron creadas.

El análisis de las principales disposiciones jurídicas que se han expedido respecto de la materia inmobiliaria federal, nos permitirá apreciar y entender las estructuras administrativas actuales, razón por la cual a continuación haremos hincapié - de algunos aspectos sobresalientes de dicha normatividad.

#### III.A.1 LEY SOBRE CLASIFICACION Y REGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES FEDERALES (1902)

Al inicio de este siglo, se acentuó la necesidad de desincorporar el manejo de los bienes del Estado de las disposiciones del derecho común para darles un tratamiento propio de derecho público.

La legislación especial que debía regir los bienes de propiedad pública que señalaba el Código Civil de 1884, se expidió hasta 1902, ante la imperiosa necesidad de su reglamentación por separado para proveer a su protección jurídica, así como a su ordenación, conservación y vigilancia.

El 18 de diciembre de 1902 se promulga la Ley sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, la que en cinco capítulos y 71 artículos especifica, organiza y estructura la administración y control de los bienes de propiedad nacional.

El régimen jurídico netamente administrativo de esta ley confirió la posesión, conservación y administración de los bienes federales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al igual que el conocimiento y resolución de todos los asuntos referentes a contratos u operaciones de que pueden ser objeto dichos bienes, ello por regla general y a falta de pre ven ci ó n en contrario.

Establece el régimen de dominio público, y divide los bienes en dos clases: bienes de dominio público o de uso común y bienes propios de la hacienda federal.

La urgencia en la expedición de esta ley hace explicable que equiparara el concepto de dominio público con el uso común, siendo que el primero es el género y el segundo la especie.

También encuadra dentro de los bienes propios de la hacienda federal, a los bienes destinados a servicios públicos y a los equiparados a éstos.

Sin embargo, los bienes destinados a servicios públicos quedan un tanto desprotegidos, en razón de que ante las omisiones de esta ley, remite a la aplicación supletoria del Código Civil, y no obstante que los declara imprescriptibles e inembargables si están prestando un servicio público, cuando ello no fuese así, los particulares podrán apropiarse de esos bienes sin mayores obstáculos.

Ya también en esta ley se determina el procedimiento para enajenar bienes no útiles para servicios públicos, estableciendo que debería hacerse por regla general en pública subasta y -- con aprobación expresa del Congreso de la Unión, cuando el -- valor fuera superior a cien mil pesos, debiéndose publicar en el Diario Oficial de la Federación las condiciones de enajenación.

Además, en esta ley se apunta el fundamento legal para la -- constitución del Registro Público de la Propiedad Federal, y señala que en el mismo debían inscribirse los terrenos, edificios y fincas, clasificándolos debidamente, manifestando su procedencia, naturaleza, ubicación y demás detalles. La idea era no olvidar los bienes públicos y tener documentos, libros y registros de lo que en realidad iba a controlar y administrar el poder público.

Como se puede apreciar, esta ley representa la primera disposición para regular la estructura moderna del patrimonio inmobiliario nacional, lógicamente de acuerdo con el desarrollo económico social que había alcanzado el país, así como la evolución del derecho y las inquietudes jurídicas de aquella -- época. (12)

### III.A.2. CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

La teoría jurídica de la propiedad inmueble en el Estado mexicano tiene su base fundamental en el artículo 27 de la Constitución, al declarar que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(12) MEMORIA de la Primera Reunion Nacional de Unidades de Control de -- Bienes Inmuebles de los Centros SANOF. Ob. cit. pp. 155.

Es así como nuestra Carta Magna establece un solo concepto de propiedad que rige en México y las muchas modalidades que puede tener, sin que por eso deje de ser propiedad.

Ese nuevo concepto de propiedad como función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible -- que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria como un derecho y, además, como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que se establecieran las formas jurídicas necesarias para evitar el acaparamiento inmoderado e indolente aprovechamiento de las tierras.

El mismo artículo 27 establece las características del derecho de dominio como función socioeconómica dirigida por el -- Estado, al imponer modalidades a la propiedad privada y regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para distribuir equitativamente la riqueza -- pública y cuidar de su conservación.

La función social que la propiedad tiene asignada se manifiesta en relación con la colectividad en primer término y después en relación con los particulares, por ello exige que -- ante razones de interés público, puedan sacrificarse los privados del propietario.

Las disposiciones de la Constitución en materia de bienes y -- propiedades que originalmente se establecieron pueden sintetizarse como sigue: (13)

Otorga al Estado un derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional .

(13). IBIDEM, pp. 234 y 235

y la facultad de enajenarles para constituir la propiedad privada (artículo 27, párrafo 1).

Le concede también el derecho de expropiar por causa de utilidad pública mediante indemnización (artículo 27, párrafo 2)

Lo faculta para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (artículo 27, párrafo 3).

Le marca lineamientos de política para conducirse en materia de propiedad, entre los cuales están: ordenar los asentamientos humanos; establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros de población; el fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, etc., (artículo 27, párrafo 3).

Reserva a la nación el dominio directo de ciertos bienes (artículo 27, párrafo 4 y fracción II).

Reafirma a la Nación la propiedad de bienes determinados (artículo 27, párrafo 5 y fracción II).

Sujeta a la jurisdicción de los poderes federales a los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la unión al servicio público o al uso común, y somete a estos bienes a los términos de la ley que expide el Congreso de la Unión (artículo 132).

Limita a los extranjeros la capacidad para adquirir el dominio de algunas tierras y aguas (artículo 27, fracción 1). -- También limita esa capacidad a las instituciones de beneficencia (fracción III), a las sociedades comerciales por acciones

(fracción IV), y a los bancos (fracción V). Y niega totalmente dicha capacidad a las corporaciones religiosas (artículo - 27, fracción II).

Prohíbe la confiscación de bienes (artículo 22).

También prohíbe la privación de la propiedad, a no ser mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (artículo 14)

### III.A.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1944)

La necesidad de una Ley General del Patrimonio de la Nación - fue más aguda después de 1917, ya que el artículo 27 de la -- Constitución introdujo modificaciones importantes, que no -- eran contempladas o bien que se encontraban dispersas en las leyes especiales que se habían dado hasta ese momento. Es por eso que la nueva Ley debía establecer conceptos generales que tuvieran validez tanto para las normas sobre el patrimonio -- nacional que el artículo 27 formulaba, como para las de inferior jerarquía, a fin de hacer congruentes las disposiciones secundarias con las de más alta jerarquía.

Por otra parte, el artículo 132 constitucional anunció la expedición de una Ley General sobre los bienes nacionales, especialmente los inmuebles, al expresar: "Los fuertes, los - - cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio 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...".

Esta Ley se expidió por el propio Congreso, en 1941, con el -

nombre de Ley General de Bienes Nacionales, y en ella queda enunciado, clasificado y regulado el funcionamiento del patrimonio inmueble del país. (Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 1944).

Los aspectos fundamentales que contempló dicha ley fueron -- tres, a saber: señalar los límites y organizar el ejercicio -- de la jurisdicción federal, tanto frente a las autoridades -- locales como frente a los particulares; definir la competencia de cada uno de los poderes sobre los elementos de ese patrimonio; y dentro del seno de la administración pública, establecer las reglas para que las autoridades del ramo hacendario adquirieran, administraran o enajenaran, cuando ello fuera necesario, los bienes de la Federación.

Esta Ley de 1944 amplió las bases y lineamientos que establecía la Ley de 1902 para la administración y control de los -- inmuebles federales, aunque desde luego con las limitaciones -- propias de la época, siendo sus objetivos principales los siguientes: (14)

- Establecer una organización administrativa eficiente del -- patrimonio nacional, determinando con claridad las características de los diversos bienes, y los derechos y obligaciones del Estado y de los particulares en relación a su uso y destino.
- Estatuir la preeminencia del servicio público para el aprovechamiento de los bienes de la nación, entendiéndose como -- tal no sólo el uso directo de los inmuebles por parte de -- las dependencias u organismos federales, sino de los estatales y municipales, y aun por parte de instituciones privadas de beneficio social que no persigan propósito de lucro.

(14) IBIDEM, p. 100

- Prohibir la donación y el uso gratuito de los bienes de la Federación con objeto de preservar la integridad patrimonial.
- Señalar los casos excepcionales en que los bienes de la Federación no afectos a un servicio público puedan ser enajenados a título oneroso y las condiciones y procedimientos para lograrlo.
- Establecer el Registro Público de la Propiedad Federal y -- las obligaciones de los usuarios de bienes públicos para -- cooperar a la formación y mantenimiento del inventario general de los bienes de la nación.

#### III.A.4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1969).

Posteriormente y para actualizar el marco normativo que regía el patrimonio nacional, el 20 de diciembre de 1968 (D.O.F. de 30 de enero de 1969) se expidió una nueva Ley General de Bienes Nacionales que abrogó a su antecesora; esta disposición recogió la práctica administrativa acumulada durante 24 años, con el objeto de lograr un cuerpo jurídico idóneo para la correcta y dinámica administración del Patrimonio Nacional, en sus aspectos inmobiliario y mobiliario y una mejor atención de los servicios públicos y sociales.

En esta Ley se incluyeron, entre otros aspectos fundamentales los siguientes: (15)

- Se agregó como un bien de dominio público de la Federación la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes, en donde se localizan bienes y recursos naturales.

- Se definieron con claridad los bienes que por haber sido --  
construidos o destinados a la administración, propaganda o  
enseñanza de un culto religioso, corresponden por mandato -  
constitucional al dominio directo de la nación.
  
- Se incluyó el suelo del mar territorial y de las aguas marí  
timas interiores. Se volvió el texto de la Ley de 1902 al  
considerar comprendidos dentro de los bienes de dominio pú  
blico, los inmuebles que de hecho utiliza la Federación pa  
ra los servicios públicos, para protegerlos de cualquier --  
perturbación, interés o derecho de particulares que pudie--  
ren estorbar o entorpecer el desempeño de las funciones pú  
blicas. Se incluyeron los monumentos arqueológicos, histó  
ricos y artísticos, muebles e inmuebles, como bienes de do  
minio público.
  
- Se estableció con mayor precisión, el procedimiento de res  
cate, señalando la posibilidad de que el afectado pudiera -  
retirar algunos de estos bienes cuando no fueren útiles al  
gobierno federal.
  
- Se determinó que los inmuebles de dominio privado se desti  
nan preferentemente al servicio de las dependencias del go  
bierno federal, de las entidades federativas, de los muni  
cipios y de instituciones de servicio social y se dispuso -  
que aquellos que no fueran adecuados para destinarlos a -  
esos fines podrían ser enajenados bajo determinadas condi--  
ciones que se señalan.
  
- Se permitió que para los bienes expropiados por causa de --  
utilidad pública, se cubriera la indemnización correspon  
diente, entregando bienes similares.

- Se facultó al Titular del Ramo para la designación de notarios, ya que antes tenía que elevarse a la consideración -- del Ejecutivo.
- Por último, se incluyó un nuevo capítulo referente a sanciones.

En síntesis, a principios de siglo se desvinculó el régimen jurídico de la propiedad pública, del derecho común. En 1917, se modificó radicalmente la estructura jurídica de la propiedad pública y privada, para imprimirle un sentido preponderantemente social. En 1941, se expidió la Ley que tiene mayor importancia desde el enfoque patrimonial, para adecuar -- sus preceptos al marco constitucional.

En 1968, a la Ley General de Bienes Nacionales se le incorporaron preceptos para adecuarla a su tiempo.

Lo anterior es, a grandes rasgos, la evolución jurídica que ha tenido la integración, administración y regulación del patrimonio nacional.

### **III.A.5. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1982) Y SUS DIVERSAS REFORMAS.**

Ante el imperativo del Gobierno Federal de lograr un adecuado y racional aprovechamiento de los recursos de que disponía -- para el cumplimiento de sus objetivos, se consideró necesario revisar los ordenamientos jurídicos reguladores, entre otros -- aspectos, del patrimonio inmueble de la nación, lo que dió -- por resultado la expedición de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 -- de enero de 1982, que en la actualidad se encuentra vigente.

En esta Ley se definieron las bases de un sistema normativo --

integral para el control, administración, aprovechamiento y -  
vigilancia del acervo inmobiliario federal, pretendiendo que-  
las instituciones públicas cuenten con los espacios necesari-  
os para la prestación de los servicios a su cargo.

Con apoyo en el contenido de la Exposición de Motivos sobre -  
la que se sustentó la mencionada Ley, citaremos los principa-  
les aspectos consignados en la misma.

Se incluye un capítulo denominado "De las Adquisiciones de --  
Bienes Inmuebles" en el que se establece que las dependencias-  
y entidades de la Administración Pública Federal deberán elab-  
orar anualmente, un programa que contenga sus requerimientos  
de inmuebles para el ejercicio correspondiente. Asimismo, se  
prevén los criterios para satisfacer esos requerimientos.

En materia de expropiación, se estableció que al formalizarse  
la adquisición del bien por parte del Gobierno Federal, se --  
podrá convenir con el ocupante la forma y términos conforme -  
a los cuales cesarán los efectos del acto que originó la ocu-  
pación del inmueble, obviamente tratándose de un tercero, be-  
neficiándolo, en su caso, con el pago de una compensación.

Asimismo, sobre esta figura se indicó en el Artículo 33, que-  
los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión -  
de los bienes expropiados, tendrán un plazo de 2 años para --  
ejercer su derecho, contado a partir de la fecha en que éste-  
sea exigible. Esto con el fin de dar certeza jurídica tanto-  
a los particulares como al patrimonio del Estado.

Se contempla también que las dependencias y entidades solo --  
podrán arrendar bienes inmuebles para su servicio, cuando no-  
sea posible o conveniente su adquisición, lo que se determina-  
rá mediante estudios que lleven a cabo las instituciones in-  
teresadas.

Se establece en esta Ley un Capítulo "De la Zona Federal Marítima Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar", que tiene -- como propósito precisar las modalidades a que deberá sujetarse dicho espacio público para su administración y aprovechamiento.

En dicho Ordenamiento se consigna la desincorporación del dominio público y la enajenación de un bien cuando deje de servir para un fin específico. No obstante, para racionalizar y equilibrar el aprovechamiento de tales insumos, se condiciona la -- realización de los actos señalados a una prelación en la que -- tendrán un derecho preferente para que se les destinen, concesionen, o enajenen bienes, las instituciones del Sector Público Federal o local, las organizaciones privadas que realicen -- actividades culturales de interés o beneficio social, y los -- particulares que requieran de un inmueble para satisfacer sus necesidades habitacionales.

El Artículo 37, además de adoptar las características que se -- otorgan al destino como el acto administrativo por virtud del cual el Gobierno Federal satisface los requerimientos inmobiliarios de las instituciones públicas, establece los principios administrativos conforme a los cuales deberá procederse, -- en lo sucesivo, al otorgamiento del destino o a la autorización del cambio de uso de un inmueble destinado, señalando que deberán atenderse las características y vocación de aprovechamiento de los inmuebles.

En el Artículo 39 se precisa que en el caso de que las instituciones destinatarias de bienes federales no los utilicen dentro del plazo que señala el Artículo 38, los dejen de utilizar, o cambien el uso del inmueble sin autorización, se podrá requerir la devolución del bien o en su defecto, proceder a la ocupación administrativa del mismo para su aplicación en otros -- fines públicos, sin que las destinatarias tengan derecho a --

compensación alguna por las mejoras o accesiones que hayan - -  
efectuado en los bienes.

El artículo 40 estableció que en los casos en que las entida--  
des paraestatales tengan inmuebles federales ociosos, deberían  
informarlo a fin de que la SAHOP los boletirara para su uso en  
otros servicios públicos. Dentro de este orden de ideas, se -  
establece en el mismo precepto, el derecho de preferencia en  
favor de dependencias y entidades de la Administración Pública  
Federal para adquirir los bienes que los organismos descentra-  
lizados, las empresas de participación estatal mayoritaria o -  
los fideicomisos públicos tengan interés en vender.

Con el objeto de garantizar que los inmuebles del Estado cum-  
plan la función social y de servicio público inherente al régi-  
men jurídico de propiedad a que están sujetos, el artículo 57-  
tione a precisar que los inmuebles del dominio privado se des-  
tinarán prioritariamente y previa incorporación al dominio pú-  
blico, al servicio de las distintas instituciones públicas de-  
los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales.

Congruente con lo anterior, el Artículo 58 dispone que los in-  
muebles de dominio privado que no sean adecuados para destinar-  
los al servicio de las dependencias o entidades públicas a que  
se refiere el Artículo 57, podrán ser objeto de actos de admi-  
nistración o de disposición, observando la prelación que en --  
esta norma se establece.

El texto del artículo 67, amplía la disponibilidad de inmue- -  
bles útiles para fines habitacionales. adicionando a los de --  
propiedad federal, los que forman parte del patrimonio de enti-  
dades paraestatales y reafirma la facilidad que se concede a -  
las personas de escasos recursos para formalizar la adquisi- -  
ción de suelo o vivienda

La disposición contenida en el artículo 60 constituye una de las más importantes innovaciones al declarar que los inmuebles de dominio privado serán imprescriptibles.

El artículo 73 establece la obligación de que los actos y contratos relacionados con inmuebles que las entidades paraestatales celebren entre sí o con el Gobierno Federal, así como las donaciones que se efectúen en favor de este último, se formalicen con la intervención de Notarios del Patrimonio Inmueble -- Federal.

Asimismo, se precisan las normas generales a las que se sujetará la designación de los Notarios del Patrimonio Inmueble -- Federal, y las responsabilidades que éstos tendrán en el cumplimiento de la función como fedatarios en las operaciones en que sean parte las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### I. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 7 DE FEBRERO DE 1984.

Entre los aspectos más importantes contenidos en dichas reformas se encuentran los siguientes:

- Se incluyen como bienes de dominio privado aquellos inmuebles que adquiera la federación o que ingresen por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra, asimismo, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de habitación popular. (Artículo 3º. fracción VIII)
- En el último párrafo de los artículos 9º y 59 quedó establecido, que las adquisiciones y enajenaciones que realicen las entidades de la Administración Pública Federal que tengan por objeto principal la adquisición, desu

rrollo y comercialización de inmuebles, quedarán sujetas a lo dispuesto - en sus respectivas leyes, decretos o acuerdos de creación.

- En lo que concierne a los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, se incluyen como bienes del dominio público de la federación, únicamente aquellos que estén directamente utilizados para la prestación de sus servicios. (Artículo 34 fracción - VI).
- En el artículo 64 se indica, que para la enajenación de inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados que tengan a su servicio directo, se requerirá de decreto presidencial.

Por otra parte, para la enajenación de inmuebles de los organismos descentralizados diversos a los señalados en el párrafo anterior, así como - los de las empresas de participación estatal mayoritaria o de los fideicomisos públicos de carácter federal, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Tanto el Decreto como la autorización correspondiente, deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

## II. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 21 DE ENERO DE 1985.

- En el rubro de inmuebles federales, las reformas son básicamente inherentes a la forma y términos en que intervienen los notarios públicos - del Patrimonio Inmueble Federal para protocolizar los actos que requieran, según la propia Ley, ser celebrados ante dichos fedatarios. (Artículos 72 y 85 último párrafo).
- Por lo que respecta a los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los - que intervengan las entidades paraestatales, en el artículo 73 se estable

cid, que podrán realizarse ante los notarios públicos de su elección, con residencia en la localidad o Estado de la ubicación del inmueble de que se trate.

- Al artículo 74, que enumera los casos en que no se requiere la intervención de notario, se le adicionó la fracción IV, que se refiere a las donaciones que efectuen los Gobiernos Estatales o Municipales en favor de las entidades de la Administración Pública Federal, para la prestación de servicios a su cargo.

### III. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 25 DE MAYO DE 1987.

- En el artículo 2º de la mencionada Ley se enumeran las facultades que en materia inmobiliaria federal corresponde ejercer a la Dependencia competente, en tal virtud, en el propio artículo se agregaron funciones a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, consistentes en fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento; asimismo, autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados respecto de bienes de dominio público, abarcando esta última situación a otros preceptos de la Ley en cuestión que también fueron reformados, para hacerlos congruentes con el contenido de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que otorgó a éstas autonomía para que a través de sus órganos de gobierno, con sujeción a los disposiciones legales relativas y sin intervención de cualquier otra dependencia, establezcan las normas y bases para llevar a cabo sus operaciones inmobiliarias, exceptuando a aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considera sujetos al dominio público de la federación.
- Para complementar lo anterior, el artículo 34 fracción VI señala, que los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados son considerados por la Ley General de Bienes Nacionales, como del dominio público de la

federación, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios; en el entendido que quedan excluidos de dicho régimen de dominio público los inmuebles que utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

Por su parte, el artículo 64 prevé, que para la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte de dichos organismos, se requerirá de decreto presidencial que autorice su desincorporación y transmisión, en la inteligencia de que a este precepto se le suprimió el texto de la formalidad que antes requerían para tales efectos las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos de carácter federal.

Por lo que respecta a los avalúos que sirven de base para establecer el precio de los inmuebles que serán motivo de adquisición o venta por parte de las entidades paraestatales, el artículo 63 señaló la opción para que sea con base en el dictamen valuatorio que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o bien, sociedades nacionales de crédito.

- El artículo 37 fue modificado para establecer, que el destino de inmuebles federales para el servicio de las dependencias, entidades, gobiernos estatales o municipales, será formalizado mediante Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ya que con anterioridad a estas reformas, el destino se otorgaba mediante decreto del Ejecutivo Federal con el refrendo de la entonces SAHOP.
- Al artículo 58, que menciona cada uno de los actos de administración y disposición de que pueden ser objeto los inmuebles de dominio privado que no resulten adecuados para destinarse a favor de las instituciones pú-

blicas, se le agregó en la fracción V, que además de arrendamiento o donación, los mencionados bienes podrán otorgarse - en COMODATO, en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro.

- Al artículo 74, que consigna los casos en que no se requiere la intervención de notario, se le adicionaron las siguientes fracciones:

Fracción V.- Donaciones que efectúe el gobierno federal en favor de entidades paraestatales; y

Fracción VI.- Adquisiciones y enajenaciones a título oneroso que realice el gobierno federal con las entidades paraestatales.

- En el artículo 94 se precisó, que el Sistema Nacional de Información inmobiliaria será coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, mismo que tendrá por objeto la integración de los datos de identificación física y antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles federales que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las demás instituciones públicas o privadas.

Por otra parte, en el artículo 95 se estableció la obligación a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que en el ámbito de su competencia vigile que las instituciones mencionadas en el párrafo anterior proporcionen a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la información y datos necesarios para integrar debidamente el -

aludido Sistema de Información.

Es necesario hacer hincapié, que con fechas 7 de enero de 1988 y 3 de enero de 1992, se publicaron otras reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, sin embargo, tales modificaciones no inciden en aspectos que sean materia de este trabajo.

### III.B. DISTINTAS DEPENDENCIAS QUE HAN SIDO COMPETENTES PARA ADMINISTRAR LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL.

La preocupación fundamental de las dependencias que han tenido la facultad primordial de administrar la propiedad inmueble federal, ha consistido en hacer compatibles las estructuras administrativas de gobierno, con las leyes generales y especiales que han normado en lo fundamental y particular este importante insumo patrimonial de la nación, en términos acordes a las demandas sociales, políticas y económicas que ha requerido en su momento el país.

Consideramos importante efectuar una reseña sobre las diversas dependencias a las cuales ha correspondido representar el interés de la nación en lo que concierne a los inmuebles federales, ya que conjuntamente con la evolución normativa que ha regido a los mismos y que detallamos con anterioridad, nos permitirá comprender el actual esquema administrativo que los circunda.

"Como consecuencia de la expedición de las Leyes de Reforma, se constituyó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una sección denominada "SEGUNDA", encargada de registrar los "BIENES INTERVENIDOS".

Con estos bienes se proporcionó un importante apoyo financiero a las instituciones públicas.

El Reglamento de las Leyes de diciembre de 1896 y de 8 de noviembre de 1898, sobre Información de Catastro en el Distrito Federal, hace referencia a la forma de realizar el catastro de propiedad pública, encomendando esta función a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La labor catastral de la propiedad federal, consistía en: -  
"formación de planos, avalúos y noticias de todos los bienes inmuebles, aún cuando estuviesen destinados a un servicio público que dependiera de otra Secretaría de Estado".

Al iniciarse el presente siglo, como ya lo precisamos, se --  
acentúa la necesidad de desincorporar el manejo de los bienes públicos de las disposiciones del derecho común y organizar -  
los de acuerdo con reglas administrativas propias del gobierno. En efecto, con la expedición en 1902 de la Ley sobre Clas  
sificación y Régimen de Bienes Inmuebles Federales, se reglamen  
ta con particularidad el patrimonio inmueble federal, señal  
ando dicha Ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia competente para administrarlos.

En 1903, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contaba con una Oficina encargada de conocer los Bienes Federales, de nominada: Sección de Bienes Nacionales de Hacienda; posteri  
ormente, el 25 de agosto de 1919, se expidió un Reglamento para reorganizar a la Secretaría mencionada, con el cual se -  
eleva a nivel de Departamento la antigua Oficina de Bienes -  
Nacionales, otorgándole funciones específicas.

Asimismo, por Decreto Presidencial de 29 de noviembre de 1921 el Departamento de Bienes Nacionales, adquiere la categoría -  
de Dirección.

Por su parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de diciembre de 1939, estableció formalmente como instit  
tución administradora de la propiedad de la nación a la Secret  
aría de Hacienda y Crédito Público, facultad que dicha Depend  
dencia desarrolló hasta el año de 1946, a través de la Direcc  
ción General de Bienes Nacionales". (16)

[16] Manual de Organización de la Dirección General de Admón. y aprovechamiento Inmobiliario Federal de la SAGOP. 1961

Con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entró en vigor el 1 de enero de 1947, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual se le concedió el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales.

La facultad anterior se le otorgó a la Secretaría del Patrimonio Nacional, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976), modificó la estructura del aparato administrativo que requería de actualización para adecuarlo a las necesidades y problemas que planteaba el país en su momento, creando un instrumento que estableciera responsabilidades claras y precisas a las instituciones públicas, en esta Ley se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la que se le definieron como atribuciones que ejercería por conducto de la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal, las de intervenir en todos los actos relacionados con el control, vigilancia, administración y disposición de la propiedad inmobiliaria federal.

El 29 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el cual se transforma la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en una nueva Dependencia, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, otorgándose a ésta entre otras atribuciones, las de poseer, vigilar, conservar y administrar

los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servi  
cio público, o a fines de interés social o general, cuando no  
estén ecomendados a las dependencias o entidades usuarias, -  
los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equipa-  
rados a éstos, conforme a la Ley.

Actualmente la Secretaría de Desarrollo Social, (creada por -  
Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25  
de mayo de 1992) es la autoridad rectora en materia de Pro-  
piedad Inmobiliaria Federal, cuyas funciones y estructura --  
orgánica analizaremos en detalle en el punto siguiente de es-  
ta capítulo.

Para dar mayor énfasis a las instituciones públicas que han -  
tenido a su cargo en lo fundamental, administrar y conocer to  
dos los asuntos que en cualquier forma han afectado el patri-  
monio inmueble de la nación, trataremos de esquematizar lo -  
antes expuesto:

DEPENDENCIAS  
COMPETENTES  
PARA  
ADMINISTRAR  
LA PROPIEDAD  
INMOBILIARIA  
FEDERAL

- 1870	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	SECCION SEGUNDA (BIENES INTERVENIDOS)
- 1896	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	CATASTRO PROPIEDAD PUBLICA
- 1903	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	OFICINA DE BIENES NACIONALES
- 1919	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	DEPARTAMENTO DE BIENES NACIONALES
- 1921	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	DIRECCION GENERAL DE BIENES NACIONALES
- 1947	SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA	DIRECCION GENERAL DE BIENES NACIONALES
- 1959	SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL	DIRECCION GENERAL DE BIENES INMUEBLES
- 1977	SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS	DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE BIENES INMUEBLES Y ZONA FEDERAL
		DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO INMOBILIARIO FEDERAL
- 1983	SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA	DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL
- 1992	SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL

### III.C. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Con fecha 25 de mayo de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Congreso de la Unión por el -- que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

En virtud de la mencionada reforma, fue creada la Secretaría - de Desarrollo Social a la cual básicamente le corresponde de-- terminar y conducir la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda, ecología y la de los inmuebles de la Admi-- nistración Pública Federal.

#### III.C.1. FUNCIONES

Las atribuciones de la citada Dependencia están previstas en - el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra establece, que a ésta corresponde el - despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Formular, conducir y evaluar la política general de - desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y eco-- logía;
- II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corres-- ponde a los gobiernos estatales y municipales la pla-- neación regional;
- III.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal conven-- ga con los gobiernos locales para el desarrollo inte-- gral de las diversas regiones del país;

- IV.- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que anteceden, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;
- VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los poblados de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- VII.- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, -

estatales y municipales, todas aquellas medidas que -  
concernen al interés general de los pueblos indígenas;

VIII.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que agrupen a campesinos y grupos populares en áreas urbanas, a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revoivencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; - así como de asistencia técnica y de otros medios que - se requieran para ese propósito, con la intervención - de las dependencias y entidades de la Administración - Pública Federal correspondientes y de los gobiernos es - tatales y municipales y con la participación de los - sectores social y privado;

IX.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación de los centros de población, conjuntamente con - las dependencias y entidades de la Administración Pú-- blica Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los -- Ejecutivos Estatales para la realización de acciones - en esta materia, con la participación de los sectores social y privado;

X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la secretaría de la Reforma Agraria, con siderando la disponibilidad de agua determinada por la - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y re gular en coordinación con los gobiernos estatales y - municipales los mecanismos para satisfacer dichas nece sidades;

- XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales;
- XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los Sectores social y privado;
- XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial;
- XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales.

y municipales y con la participación de los sectores - social y privado;

- XVI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la - Administración Pública Federal; expedir normas técn-- cas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, - rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación por sí, o en cooperación con otros -- países, con los estados y municipios, o con los parti- culares. Conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, - atendiendo las disposiciones en materia de zonas y mo- numentos arqueológicos, históricos y artísticos;
- XVII.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio pú- blico, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usu- fructuarias, los propios que de hecho utilice para -- dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construc- ción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- XVIII.- Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los con- tratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, - especialmente para fines de beneficio social;

- XIX.- Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en - las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrárlas en los términos de ley;
- XX.- Regular y, en su caso, representar el interés de la - Federación en la adquisición, enajenación, destino o - afectación de los bienes inmuebles de la Administra -- ción Pública Federal centralizada y paraestatal; así - como determinar normas y procedimientos para la formu - lación de inventarios y la realización de avalúos de - dichos bienes;
- XXI.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmue-- bles federales y determinar las normas y procedimien-- tos para realizarlo;
- XXII.- Operar el registro público de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación;
- XXIII.- Promover el ordenamiento ecológico general del territo - rio nacional, en coordinación con las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal corres - pondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- XXIV.- Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y de más dependencias competentes;

- XXV.- Establecer normas y criterios ecológicos para el --  
aprovechamiento de los recursos naturales y para pre-  
servar y restaurar la calidad del ambiente, con la -  
participación que en su caso corresponda a otras de-  
pendencias;
- XXVI.- Determinar las normas y, en su caso, ejecutar las --  
acciones que aseguren la conservación o restauración  
de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo  
de la comunidad, en particular en situaciones de --  
emergencia o contingencia ambiental, con la partici-  
pación que corresponda a otras dependencias, y a los  
gobiernos estatales y municipales;
- XXVII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federa-  
les, estatales y municipales, cuando no corresponda  
a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y  
programas para la protección, defensa y restauración  
del ambiente, a través de los órganos competentes y  
establecer mecanismos, instancias y procedimientos -  
administrativos que procuren el cumplimiento de ta-  
les fines, en los términos de las leyes aplicables;
- XXVIII.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y fau-  
ne silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con  
el propósito de conservarlos y desarrollarlos, con -  
la participación que corresponde a las Secretarías -  
de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca;
- XXIX.- Establecer los criterios ecológicos y normas de ca-  
rácter general que deban satisfacer las descargas de

aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otras dependencias;

XXX.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia;

XXXI.- Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;

XXXII.- Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología, y

XXXIII.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Expusimos textualmente todas las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la SEDESOL, para tener un panorama general de dicha Dependencia, en la inteligencia de que únicamente de la fracción XVI a la XXII, de una u otra manera se refieren a la materia inmobiliaria federal.

### III.C.2. ESTRUCTURA ORGANICA

El 4 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual establece la estructura orgánica de la mencionada Dependencia y la competencia de cada una de las unidades administrativas que la integran.

Para complementar lo anterior, en la misma fecha también se publicó el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la referida Secretaría, en la forma siguiente:

#### I.- AL SECRETARIO:

- Unidad de Análisis Económico y Social.
- Unidad de Análisis Sectorial.
- Unidad de Coordinación de Delegaciones.
- Unidad de Comunicación Social.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

#### II.- A LA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL:

- Dirección General de Planeación.
- Dirección General de Programas de Desarrollo Regional
- Dirección General de Programas Sociales.
- Dirección General de Organización Social.
- Dirección General de Evaluación y Seguimiento.

III.- A LA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO E  
INFRAESTRUCTURA:

- Dirección General de Desarrollo Urbano
- Dirección General de Infraestructura y Equipamiento.
- Dirección General de Financiamiento del Desarrollo Urbano.
- Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.

IV.- A LA SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y BIENES INMUEBLES:

- Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda.
- Dirección General de Financiamiento para la Vivienda.
- Dirección General de Normas y Tecnología para la Vivienda.
- Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

V.- A LA OFICIALIA MAYOR:

- Dirección General de Programación.
- Dirección General de Organización y Presupuesto
- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

- Dirección General de Estadística e Informática.

Cabe agregar, que la Secretaría de Desarrollo Social para el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, cuenta con los órganos desconcentrados que consigna su Reglamento Interior, y que enseguida se enumeran:

- Instituto Nacional de Ecología.
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
- Instituto Nacional de Solidaridad.
- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas - SEDESOL.

### III.C.3. ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES INHERENTES A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA FEDERAL.

Una vez que precisemos en términos generales las atribuciones y organización de la Secretaría de Desarrollo Social, es menester señalar, que las facultades que le fueron conferidas a esta Dependencia respecto de la propiedad inmobiliaria federal, las ejerce por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, cuyas funciones se encuentran plasmadas en el artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, mismas que detallamos a continuación.

- I.- Poseer, administrar, conservar y vigilar los inmuebles de propiedad federal, la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o a otros depósitos de aguas marítimas, así como las plazas y parques públicos cuya construcción y conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- II.- Establecer, conforme a los programas aprobados, las normas, criterios y políticas de administración aprovechamiento y explotación de los inmuebles federales, de las playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que regirán en la celebración de convenios y contratos y en el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones;
- III.- Llevar el registro público de la propiedad federal, inscribir en el mismo los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos reales sobre inmuebles del Gobierno Federal y del dominio público de los organismos descentralizados, y expedir copias certificadas de dichos documentos;
- IV.- Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como los padrones de destinatarios, concesionarios y permisionarios de los mismos; y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlos;

- V.- Realizar y mantener actualizados los trabajos técnicos necesarios para el deslinde y amojonamiento de inmuebles de propiedad federal, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, autorizar los planos, levantamientos topográficos y demás documentación en los que consten los deslindes realizados, así como intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos;
- VI.- Establecer las normas y procedimientos para que las dependencias y los organismos descentralizados formulen e integren sus inventarios de inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal;
- VII.- Requerir de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados y municipios, así como de los particulares, la información y documentación de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que tengan destinados, concesionados, posean o administren para fines de inventario, catastro y registro;
- VIII.- Coordinarse con las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Política y Fomento a la Vivienda, en la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano y a la vivienda, así como la pro

gramación y ejecución de políticas y acciones a realizarse dentro de los límites de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas que incidan en el desarrollo urbano y la vivienda;

- IX.- Dictaminar sobre el uso o aprovechamiento que se proyecte asignar o cambiar a los inmuebles federales, - así como sobre la procedencia de cualquier acto jurídico de uso o de dominio de los mismos;
- 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 forman parte del dominio público;
- XI.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación del dominio público de los inmuebles federales y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; formular y tramitar ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos correspondientes, así como intervenir en representación del Gobierno Federal en la enajenación o afectación de dichos bienes;
- XII.- Aprobar, conforme a programas autorizados, los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de obras en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, y --

supervisar su realización, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias de la administración pública federal;

- XIII.- Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones y permisos, decidir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, y autorizar las modificaciones a las condiciones y base de las concesiones y permisos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, excepto las encomendadas expresamente por ley a otras dependencias;
- XIV.- Proporcionar información a la comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para la realización de los avalúos de los inmuebles federales y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;
- XV.- Cuantificar el monto de los derechos, que de acuerdo con la Ley Federal de Derechos, deben cubrirse por el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como revisarlo y, en su caso, proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su modificación;
- XVI.- Revisar y evaluar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las dependencias de la Adminis-

tración Pública Federal, así como aprobar y registrar los contratos de arrendamiento que en el carácter de arrendatarios celebren las dependencias federales - respecto de bienes inmuebles, revisando periódicamente dichos contratos y vigilando su cumplimiento;

- XVII.- Inventariar y controlar los créditos hipotecarios - que gravan los bienes inmuebles nacionalizados, aquellos en los que el Gobierno Federal se subroga en - los derechos de acreedor en los embargos, así como - los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;
- XVIII.- Establecer las políticas sobre limpieza, conservación y mantenimiento de las playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a otros depósitos de aguas marítimas y vigilar su cumplimiento;
- XIX.- Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre de las playas marítimas, y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, de velar por su integridad física y de garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente;
- XX.- Requerir la entrega y, en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles del dominio público o privado de la Federación, que no utilicen las de--

pendencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios y los particulares, así como tomar posesión de los inmuebles que sean objeto de expropiación;

XXI.- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos los elementos necesarios para que promueva -- los juicios, diligencias o procedimientos administrativos que deban seguirse respecto de los bienes inmuebles y derechos reales que la Federación tenga - interés para que coadyuve con las autoridades correspondientes en la realización de estos trámites;

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales que constituye el marco legal sustantivo sobre la materia que tratamos, prevé que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente Secretaría de - Desarrollo Social), ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y - vigilancia de los inmuebles federales a que se refiere la propia Ley, por lo que en el artículo 8º de la misma se precisan cada una de las atribuciones que se otorgan a la aludida dependencia para que represente el interés de la Nación en - todos los actos y operaciones respecto de inmuebles federales.

Particularizando sobre el tema que aborda este trabajo, en el capítulo siguiente analizaremos en detalle los actos de administración y disposición de que pueden ser objeto los inmuebles sujetos al dominio privado de la federación.

## C A P I T U L O    I V

### LOS BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, SU REGIMEN LEGAL Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En los capítulos anteriores precisamos los antecedentes históricos, legales y administrativos de la propiedad inmobiliaria federal; en este capítulo pretendemos destacar las características y régimen legal de los inmuebles sujetos al dominio privado de la federación, administrados por la Secretaría de -- Desarrollo Social, que son los bienes base de nuestro estudio, así como de las distintas operaciones que se pueden realizar sobre los mismos.

#### IV.A. CLASIFICACION DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

Iniciamos este rubro puntualizando sobre el concepto de Patrimonio del Estado, respecto del cual el maestro Gabino Fraga -- manifiesta, que es el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus -- atribuciones. (17)

Por su parte, el maestro Acosta Romero expresa sobre el particular, que es el conjunto de elementos materiales tanto del -

(17) Fraga Gabino. Derecho administrativo, 3a. Ed., Porrúa, Mx. 1969.  
P. 362

dominio público, como del privado, bienes y derechos e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta, y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos. (18)

El dominio del Estado es una expresión muy amplia que comprende de todos los bienes corporales e incorporales, muebles e inmuebles que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de derecho público y solo por excepción a un régimen de derecho privado.

El Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad, pero siempre proyectándolo hacia el interés general. (19)

Siguiendo este orden de ideas y en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, el Patrimonio Nacional se compone de:

- I.- Bienes de dominio público de la Federación y
- II.- Bienes de dominio privado de la Federación.

(Artículo 1º.)

Ahora bien, dado que el tema a tratar se contrae únicamente al Patrimonio Inmobiliario Federal, serán señalados bajo el contexto que la propia Ley establece, los inmuebles que lo integran.

(18) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 7a. Ed. Porrúa, Mex., 1988. P 547

(19) Serra Rojas Andres. Derecho Administrativo, Tomo II, 9a. Ed. Porrúa, Mex. 1979. P. 131

#### IV.A.1. BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PUBLICO

En el artículo 2º. de la Ley General de Bienes Nacionales se consignan como inmuebles de dominio público de la Federación, los siguientes:

- I.- Los de uso común;
- II.- - - - -
- III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º. de esta Ley;
- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VI.- Los monumentos históricos o artísticos de propiedad federal;
- VII.- Los monumentos arqueológicos;
- VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar,

ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

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

XI.- - - - -  
- - - - -

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

**IV.A.2. BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO**

En el artículo 3º. de la Ley General de Bienes Nacionales se precisan como inmuebles de dominio privado de la Federación, los siguientes:

I.- - - - -  
- - - - -

II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, - que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- V.- -----  
-----
- VI.- Los demás inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII.- Los bienes inmuebles que la Federación adquiera en - el extranjero;
- VIII.- Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o - que ingresen por vías de derecho público y tengan - por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

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

En este orden de ideas y siguiendo el contenido del mencionado precepto, es necesario puntualizar respecto de los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación que son administrados por la SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, de los cuales comentaremos lo que a continuación se expresa:

- A).- LOS BIENES INMUEBLES NACIONALIZADOS CONFORME A LA -  
FRACCION II DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL QUE NO SE  
HUBIEREN CONSTRUIDO O DESTINADO A LA ADMINISTRACION,  
PROPAGANDA O ENSEÑANZA DE UN CULTO RELIGIOSO.

En este caso están comprendidos aquellos inmuebles -  
cuyo título de propiedad a favor de la Federación -  
fue obtenido por vía de nacionalización, pero que -  
sin estar destinados al culto público, fueron poseí-  
dos o administrados por asociaciones, corporaciones  
o instituciones religiosas, sea directamente o a tra-  
vés de interpósita persona.

- B).- LOS BIENES UBICADOS DENTRO DEL DISTRITO FEDERAL, -  
DECLARADOS VACANTES CONFORME A LA LEGISLACION COMUN.

En este rubro debemos precisar que el Código Civil -  
define como bienes VACANTES, los inmuebles que no -  
tienen dueño cierto y conocido.

Por su parte la Ley General de Bienes Nacionales, en  
su artículo 76, fija el procedimiento para denunciar  
la existencia de bienes vacantes ante el Ministerio  
Público Federal, a fin de que éste deduzca las accio-  
nes procedentes para adjudicar a la Federación dichos  
bienes, en la inteligencia de que el denunciante -

cuando cause ejecutoria la resolución correspondiente, recibirá una cuarta parte del valor del bien aún cuando se destine a un servicio público.

En la práctica este procedimiento no es usual.

- C).- LOS INMUEBLES QUE HAYAN FORMADO PARTE DEL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA ESTATAL, QUE SE EXTINGAN O LIQUIDEN, EN LA PROPORCION QUE CORRESPONDA A LA FEDERACION.

Una vez concluido el proceso de desincorporación de una entidad paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos), la propiedad del remanente inmobiliario es transmitido al patrimonio federal representado por la Secretaría de Desarrollo Social, quedando los inmuebles sujetos al dominio privado de la Federación.

- D).- LOS DEMAS INMUEBLES QUE POR CUALQUIER TITULO JURIDICO ADQUIERA LA FEDERACION.

- A fin de satisfacer necesidades de espacio para la prestación de servicios públicos, en diversas ocasiones es necesario adquirir inmuebles por vía de derecho privado, como: compra-venta, donación, permuta, dación en pago, las cuales son las operaciones más usuales.

- La adjudicación de bienes por deudas al fisco -- constituye otra forma de adquisición de inmuebles que quedan sujetos al dominio privado de la Federación.
- Asimismo, quedan comprendidos en dicho régimen - aquellos inmuebles que son decomisados mediante - Resolución Judicial, por tratarse de objetos, instrumentos o productos de la comisión de delitos - del orden federal.

E).- LOS BIENES INMUEBLES QUE LA FEDERACION ADQUIERA EN EL EXTRANJERO.

Sobre estos bienes la Ley General de Bienes Naciona-- les dispone, que es la Secretaría de Relaciones Exte-- riores la competente para adquirir, administrar y conserver, así como enajenar las propiedades de la Na-- ción en el extranjero.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente de Desarrollo Social), determinará la forma y - términos en que se llevará a cabo el control y aprovechamiento de dichos bienes.

Sobre este tipo de bienes, la Secretaría de Desarro-- llo Social únicamente inscribe en el Registro Público de la Propiedad Federal el título de propiedad correspondiente, ya que su administración es competencia como se dijo con anterioridad, a la Secretaría de Rela-- ciones Exteriores.

F).- LOS BIENES INMUEBLES QUE ADQUIERA LA FEDERACION O QUE INGRESEN POR VIA DE DERECHO PUBLICO Y TENGAN POR OBJETO LA CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES, EL -- DESARROLLO URBANO Y HABITACIONAL O LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

Este caso es el único que prevé la Ley de la materia, donde los inmuebles se pueden adquirir por vía de derecho público, no obstante, quedan sujetos al dominio privado de la Federación.

Consideramos que este mecanismo se debe a la necesidad de agilizar las acciones para regularizar la problemática derivada de la tenencia de la tierra y la planeación urbana, por ello, en el mismo Ordenamiento Presidencial por el que se expropian los terrenos, se autoriza en su caso, la transmisión de propiedad a favor de terceros.

G).- TAMBIEN SE CONSIDERARAN BIENES INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION, AQUELLOS QUE YA FORMEN PARTE DE SU PATRIMONIO Y QUE POR SU NATURALEZA SEAN -- SUSCEPTIBLES PARA SER DESTINADOS A LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS DE LA HABITACION POPULAR, PREVIA DECLARACION EXPRESA QUE EN CADA CASO HAGA LA SECRETARIA DE -- DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA (ACTUALMENTE DE DESARROLLO SOCIAL).

La necesidad de dar solución a la problemática de la vivienda en el país, hace necesario que los inmuebles federales que sean aptos para dichos fines puedan ser enajenados y destinados para el desarrollo de progra-

mas habitacionales.

Para cumplir con tal objetivo, la Ley General de Bienes Nacionales, equipara también a estos bienes dentro del dominio privado de la Federación.

ESTE TEXTO NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

#### IV.B. REGIMEN LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION QUE SON ADMINISTRADOS POR LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

Para iniciar este rubro es importante enfatizar sobre el concepto de DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION, respecto al cual el maestro Serra Rojas manifiesta, "que está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, con algunas peculiaridades, por lo cual el derecho privado se aplica supletoriamente en determinados casos.

Los bienes de dominio privado de la Federación, son aquellos bienes que no estén afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público es conveniente su transmisión." (20)

De acuerdo con lo que establece la Ley General de Bienes Nacionales, los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales. En este caso deben ser incorporados al dominio público.

Asimismo, dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o que de hecho se utilicen en esos fines.

(20) *Ibidem*, p. 197

Por lo que respecta al marco legal que ampara a los mencionados bienes, éstos se regirán en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, a lo siguiente:

- I.- Al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, y
- II.- En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondiente.

Por otra parte el artículo 58 de la multicitada Ley señala, que los inmuebles a que nos estamos refiriendo, que no sean adecuados para destinarse al servicio de las dependencias y entidades, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:

- I.- Trasmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas;
- II.- Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes;

- III.- Enejación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal;
- IV.- Donación en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social;
- V.- Arrendamiento, donación o comodato en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;
- VI.- Enejación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad, y
- VII.- Enejación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta Ley.

#### IV. B.1. PRINCIPALES CARACTERISTICAS.

Resumiendo lo antes expuesto y de acuerdo con el régimen tutelar previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, los inmuebles de dominio privado de la Federación tienen los siguientes caracteres:

- Son destinados prioritariamente al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública Federal, estatales y municipales.
- Pueden ser incorporados al dominio público de la Federación.
- Son inembargables.
- Son imprescriptibles.
- Son susceptibles de enajenarse.
- Pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y el comodato, - salvo que estén expresamente autorizados por la Ley.
- La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso solo podrá autorizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal.
- Están sujetos supletoriamente en todo lo no previsto por -

la Ley General de Bienes Nacionales, al Código Civil para el Distrito Federal, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondiente.

#### IV.C PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Para cumplir con la función eminentemente social de los inmuebles de dominio privado de la Federación, que representan elementos importantes de apoyo para la prestación de los servi -- cios a cargo de las distintas instituciones de gobierno, con base en programas cuya ejecución redunda en beneficio colectivo, la administración de dichos bienes se sustenta en crit -- rios, políticas y lineamientos tendientes a hacer óptimo su aprovechamiento, a través de las operaciones inmobiliarias que en cada caso sea conveniente celebrar, sujetas a los diversos procedimientos que la Ley de la materia reglamenta, y que intentaremos precisar en los puntos subsecuentes.

##### IV.C.1 PROCEDIMIENTO DE DESTINO

Es principio fundamental plasmado en la Ley General de Bienes Nacionales, que los inmuebles de dominio privado de la Federación se utilicen preferentemente para satisfacer servicios públicos que tienen encomendados las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales.

A fin de lograr lo anterior, la Ley en cita consigna la figura administrativa del "DESTINO", la cual consiste en formalizar mediante el Ordenamiento respectivo que se publica en el Di -- rio Oficial de la Federación, el uso de cada uno de los inmuebles federales que requieren las aludidas instituciones para su servicio.

Acorde con lo señalado en el artículo 37 de la referida Ley, - "EL DESTINO" de inmuebles federales se formaliza mediante -- Acuerdo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente de Desarrollo Social), ya que anteriormente dicho -- acto se llevaba a cabo exclusivamente a través de un Decreto - del Ejecutivo Federal.

Es necesario hacer hincapié, que no obstante que el artículo - mencionado indica que el destino se formaliza mediante Acuerdo de la citada Dependencia, es necesario determinar primeramente el régimen del inmueble que será materia del destino, es decir, si de hecho el bien ya se encuentra equiparado al dominio Público de la Federación, en virtud de que la institución de gobierno ya lo utiliza para la prestación de algún servicio público, es procedente formalizar el destino mediante un Acuerdo Secretarial que se publica en el Diario Oficial de la Federación.

Si por el contrario, el inmueble no ha sido utilizado para el servicio público y la institución lo solicita para determinado fin, es necesario incorporarlo al régimen de dominio público - de la Federación, lo cual implica la expedición de un Decreto Presidencial, con base en el artículo 17 fracción II de la Ley General de Bienes Nacionales donde se establece que corresponde al Ejecutivo Federal incorporar al dominio público, mediante Decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación.

En este último caso, en el propio Decreto Presidencial se destina el inmueble a favor de la solicitante, instrumento que es refrendado por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Para expedir el Ordenamiento de destino correspondiente se -- atenderá lo siguiente:

- Las características y vocación de aprovechamiento del inmueble.
- La compatibilidad entre el uso para el que se requiere el bien y las disposiciones vigentes en materia de desarrollo urbano.
- Tratándose de inmuebles que tengan valor arqueológico, -- artístico o histórico, se requerirá el dictamen de la Secretaría de Educación Pública, por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda.

Los inmuebles destinados deben ser utilizados exclusivamente - por la institución destinataria en los fines previstos en el - Ordenamiento respectivo, la cual queda obligada a conservarlos con cargo a su presupuesto y a salvaguardarlos de ocupaciones irregulares por parte de terceros.

Las destinatarias deberán iniciar la utilización de los inmuebles, dentro del término de 6 meses contados a partir del momento en que se pongan a su disposición; de no darse lo anterior, si los dejan de utilizar o necesitar o bien les dan un uso distinto al aprobado, las instituciones usuarias deberán - entregar dichos bienes con todas sus mejoras y accesiones a la Secretaría de Desarrollo Social, sin que tengan derecho a compensación alguna.

En el caso de que las usuarias no cumplan con lo previsto en el párrafo precedente, la eludida Dependencia procederá a requerir la entrega del inmueble y, en su defecto, a realizar la ocupación administrativa del mismo, con el objeto de darle el uso adecuado, de conformidad con la política inmobiliaria del Gobierno Federal.

El cambio de uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados, será exclusivamente con la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social.

Para precisar la figura del "DESTINO" cabe indicar, que éste no transmite la propiedad de los bienes, ni otorga derecho real alguno sobre los mismos, por lo tanto no se podrá realizar ningún acto de disposición, ni conferir derechos de uso por parte de las destinatarias sin la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social. La inobservancia de lo anterior, producirá la nulidad de pleno derecho de los actos relativos y la propia Secretaría procederá a la ocupación administrativa de los inmuebles.

Como podemos apreciar, la ley contempla como acción prioritaria una hipótesis de reintegración a la Dependencia competente, respecto de los inmuebles destinados que están subutilizados, lo que denota un criterio de racionalidad sustentado en la utilidad social con el que debe manejarse la propiedad inmueble federal, para que éste quede en disponibilidad del sector público federal, evitando la ociosidad de los bienes respectivos.

D E S T I N O

**I. CONCEPTO:**

Consiste en formalizar mediante el Ordenamiento que corresponda, el uso de inmuebles federales - por parte de instituciones públicas, para la prestación de sus servicios.

**II. INSTRUMENTOS QUE LO FORMALIZAN:**

- Decreto Presidencial
- Acuerdo Secretarial

**III. INSTITUCIONES DESTINATARIAS:**

- Dependencias
- Entidades Paraestatales
- Gobiernos Estatales
- Gobiernos Municipales

**IV. OBLIGACIONES DE LAS DESTINATARIAS SOBRE INMUEBLES FEDERALES:**

- Utilizarlos únicamente en el fin previsto en el Ordenamiento correspondiente.
- Iniciar su utilización a más tardar dentro de los 6 meses siguientes contados desde el momento en que se pongan a su disposición.
- Procurar su conservación con cargo a su presupuesto y salvarlos de ocupaciones irregulares por parte de terceros.
- Solicitar autorización a la SEDESOL para el cambio de uso.
- Entregarlos a la SEDESOL en caso de no utilizarlos o necesitarlos.
- No efectuar ningún acto de disposición, ni otorgar derechos de uso sobre los inmuebles.
- Las obras, el aprovechamiento de espacios y la conservación y mantenimiento de los edificios públicos destinados, se sujetarán a la normatividad aplicable, así como a los lineamientos que para el efecto apruebe la SEDESOL.

#### IV.C.2. PROCEDIMIENTO PARA CONCEDER EN ARRENDAMIENTO O EN COMODATO LOS INMUEBLES.

##### A R R E N D A M I E N T O

El arrendamiento de inmuebles de dominio privado de la Federación, más que una medida orientada al aprovechamiento adecuado de estos bienes y a la captación de recursos económicos, se ha utilizado como una vía por la cual se ha pretendido evitar el creciente deterioro de los bienes, así como para salvaguardarlos de ocupaciones irregulares por parte de terceros.

Este tipo de inmuebles en la mayoría de los casos ingresaron al patrimonio Federal por circunstancias que no permitieron valorar si sus características los hacían aptos para el servicio público, ya que se trata de aquellos que se adquirieron por concepto de dación en pago, adjudicación por deudas al fisco o los nacionalizados que no se destinaron al culto público.

Cabe indicar, que la Ley General de Bienes Nacionales únicamente prevé, que los inmuebles de dominio privado pueden ser otorgados en arrendamiento a favor de Asociaciones o Instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro, sin embargo la propia Ley no considera el arrendamiento para otorgar inmuebles a particulares; no obstante, en la práctica si existen innumerables inmuebles federales que se encuentran en este último supuesto, por lo tanto los contratos respectivos se regulan por el Código Civil, en la inteligencia de que corresponde a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (órgano desconcentrado de la SEDESOL) --

justipreciar las rentas que la Federación deba cobrar cuando - tenga el carácter de arrendadora. (Artículo 63 fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales).

El control y administración de los inmuebles arrendados a particulares representa una carga, más que un beneficio al Estado, ya que tales bienes en su mayoría no son aptos para destinarse al servicio público y el monto que se obtiene por las rentas - es muy bajo.

En la actualidad se estableció el criterio por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, de ya no otorgar en arrendamiento inmuebles federales y reintegrar al servicio público los - que resulten útiles para ello; de no darse esto último se han implementado programas para que sean enajenados a título oneroso a favor de sus ocupantes.

## C O M O D A T O

Como ya lo expresamos con anterioridad, la Ley General de Bienes Nacionales, dispone que los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente en esta Ley.

El Comodato, de acuerdo con el Código Civil, es el contrato - por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.

El Artículo 58 Fracción V de la Ley de la materia establece, - que los bienes mencionados pueden otorgarse en Comodato en favor de Asociaciones o Instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro.

Es evidente que esta circunstancia fue prevista en la Ley en - cita, en razón de que el destino de inmuebles federales no se contempla para las Instituciones referidas en el párrafo que - antecede cuyo objeto persigue fines de beneficio colectivo, - por lo tanto es factible otorgarles el uso gratuito de los inmuebles mencionados.

ARRENDAMIENTO Y COMODATO DE INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO  
DE LA FEDERACION

**I. CONCEPTO:**

**ARRENDAMIENTO.-**

Cuando las partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar un precio cierto. (Código Civil).

**COMODATO.-**

Es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente. (Código Civil).

**II. LEGISLACION APLICABLE:**

En lo no previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, se aplica supletoriamente el Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal.

**III. PARTES:**

**ARRENDADOR O COMODANTE.-**

Gobierno Federal representado por la Secretaría de Desarrollo Social.

**ARRENDATARIOS.-**

Asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro. (Excepcionalmente personas físicas o morales de derecho privado).

**COMODATARIOS.-**

Asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro.

**IV. COSTO DE LA RENTA:**

La justipreciación de renta será emitida por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y no podrá ser inferior al valor fijado por ésta.

#### IV. C. 3. PROCEDIMIENTO DE TRANSMISION DE PROPIEDAD ONEROSA Y GRATUITA.

Con el objeto de abordar el tema de la enajenación de inmuebles federales es importante hacer alusión, que la Ley General de Bienes Nacionales establece, que los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la Autoridad, podrán ser enajenados, previo DECRETO de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos; en tal virtud, para dicho objeto quedan sujetos al dominio privado.

Como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, los bienes de dominio privado de la Federación pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente por la propia Ley.

Ahora bien como ya lo precisamos, los bienes que constituyen el patrimonio inmobiliario federal tienen una función social consistente en ser destinados preferentemente al servicio de las instituciones de gobierno, a efecto de que desarrollen las tareas públicas que tienen encomendadas.

Cuando los inmuebles por sus características no son aptos para el fin antes señalado, se determina la conveniencia de transmitir la propiedad de los mismos; al respecto, el artículo 58 de la Ley General de Bienes Nacionales, mismo que ya transcribimos textualmente en páginas anteriores, consigna los actos de administración y disposición que pueden efectuarse sobre los inmuebles de dominio privado de la federación.

Del precepto antes aludido podemos inferir que la Ley en cita prevé dos tipos de enajenación: La Onerosa y la Gratuita.

La transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de los bienes inmuebles propiedad de la federación, solo podrá autorizarse mediante Decreto del Ejecutivo Federal, el cual será refrendado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando el inmueble requiere ser desincorporado del dominio público, se establece esta circunstancia en el Decreto correspondiente y se autoriza a la secretaría de Desarrollo Social para que en nombre y representación del Gobierno Federal lleve a cabo la enajenación del bien.

Si se trata de inmuebles sujetos al dominio privado, obviamente no se señala en el Ordenamiento la desincorporación, sino únicamente se autoriza a la referida Dependencia para que en los términos citados en el párrafo anterior, efectúe la operación de que se trate.

#### ENAJENACION ONEROSA.-

En las distintas operaciones respecto de inmuebles federales, corresponde a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales -- (órgano desconcentrado de la SEDESOL). fijar el valor de los bienes, por lo tanto, en el caso de enajenaciones onerosas el

precio no podrá ser inferior al señalado en el dictamen valoratorio que para el efecto emita la referida Comisión.

El Ejecutivo Federal podrá autorizar la enajenación de los inmuebles Federales fuera de subasta pública, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en la ley de la materia.

Siguiendo el contenido de la ley General de Bienes Nacionales, ésta menciona diversos casos en los que se puede transmitir onerosamente la propiedad de dichos inmuebles:

- Transmisión de dominio a título oneroso, de conformidad con los criterios que establezca la SEDESOL, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.
- Permuta con las entidades paraestatales o con los gobiernos de los estados o municipios, de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades de las partes.
- Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieren para la atención de los servicios a cargo de las dependencias de la administración pública federal. En este caso la venta se llevará a cabo en subasta pública.

- Enajenación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad.
- Enajenaciones onerosas en los demás casos en los que se justifique en los términos de la Ley de la materia. (Entre las adquirentes pueden incluirse las entidades paraestatales, o personas físicas o morales de derecho privado).

Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el gobierno federal deberá ser de contado, a excepción de los siguientes casos que pueden ser ventas a plazos con reserva de dominio, hasta por 20 años:

- Enajenaciones que se efectúen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que tengan como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social.
- Las ventas que se verifiquen para la realización de actividades sociales y culturales.
- Las ventas a favor de personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo proyectos habitacionales de interés social, resolver las necesidades de vivienda a las personas de escasos recursos o a la regularización de la tenencia de la tierra.

En la enajenación de inmuebles que realice el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, en favor de personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades habitacionales, no se requerirá el otorgamiento de escritura ante notario, sino solo el contrato relativo, cuando el valor del inmueble no exceda de la suma que resulte de multiplicar por 10 el salario mínimo general elevado al año que corresponde al Distrito Federal.

#### ENAJENACION GRATUITA.-

Tratándose de donaciones de inmuebles, la Ley General de Bienes Nacionales expresamente considera los siguientes casos:

- Transmisión de dominio a título gratuito, de conformidad con los criterios que determine la SEDESOL, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo problemas de habitación popular para atender necesidades colectivas.
- Donación en favor de los gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en los servicios públicos locales, en fines educativos o de asistencia social.
- Donación en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y no persigan fines de lucro.

En este supuesto, cuando la donación desvirtúe la naturaleza o el carácter no lucrativo de sus fines, si deja de cumplir con su objeto o si se extingue, el inmueble que le fue donado con sus mejoras, revertirán en favor de la federación.

- Enajenación a título gratuito de inmuebles a favor de organizaciones sindicales constituidas y reconocidas por la legislación laboral, siempre que presenten su Programa donde señalen:

Uso principal del inmueble; tiempo previsto para la iniciación y conclusión de obras, y planes de financiamiento.

- Donación en los demás casos en que se justifiquen en los términos de Ley.

En el Decreto por el que se autoriza la donación, se fijará el plazo máximo dentro del cual deberá iniciarse la utilización del bien en el objeto solicitado, en su defecto, se entenderá que el plazo es de dos años.

Si el donatario no cumple con lo anterior o bien dá un uso distinto al inmueble, sin contar con la autorización de la Secretaría de Desarrollo Social, tanto el bien como sus mejoras y accesiones revertirán en favor de la federación.

Podemos concluir, que la transmisión de propiedad onerosa o gratuita de los inmuebles sujetos al dominio privado de la fe-

deración solo puede autorizarse mediante Decreto del Ejecutivo Federal.

Dicho Ordenamiento deberá considerar lo siguiente:

- Características del inmueble.
- Determinar el uso que el adquirente le dará al bien.
- En la enajenación onerosa, indicar que el precio no podrá ser inferior al que fije la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales.
- Señalar, con base en el dictamen correspondiente, que el uso previsto para el inmueble, es congruente con las disposiciones emanadas del Plan de Desarrollo Urbano del lugar de su ubicación.
- Establecer el plazo máximo para iniciar la utilización del inmueble.
- Consignar la cláusula de reversión, para el caso de incumplimiento de las condiciones establecidas para realizar la operación.

Una vez que se publique el Decreto en el Diario Oficial de la Federación, se deberá formalizar la operación de que se trate.

Al respecto debemos mencionar, que la Ley de la materia señala, que los actos jurídicos relacionados con inmuebles en los que sea parte el Gobierno Federal y que en los términos de la mis-

ma requieran la intervención de notario, se celebrarán ante -- los notarios del patrimonio inmueble federal que nombrará la - Secretaría de Desarrollo Social, entre los autorizados legal-- mente para ejercer el notariado.

La propia Ley en su artículo 74 señala en qué casos no se re-- quiere la intervención de notario, consistentes en:

- I. Donaciones que se efectúen en favor del Gobierno Fede-- ral;
- II. Donaciones que efectúe el Gobierno Federal en favor de los Gobiernos Estatales y Municipales;
- III. Enejenaciones que realicen las entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver necesida-- des de vivienda de interés social;
- IV. Donaciones que realicen los Gobiernos de los Estados y de los Municipios en favor de entidades de la adminis-- tración pública federal, para la prestación de servi-- cios públicos a su cargo;
- V. Donaciones que efectúe el Gobierno Federal en favor de Entidades paraestatales; y
- VI. Adquisiciones y enajenaciones a título oneroso que rea-- lice el Gobierno Federal con las entidades paraestata-- les.

TRANSMISION DE PROPIEDAD ONEROSA Y GRATUITA DE LOS  
INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION

PRINCIPALES  
TIPOS DE  
OPERACIONES:

COMPRA-VENTA  
PERMUTA  
DACION EN PAGO  
APORTACION  
DONACION

AUTORIZACION:

SOLO PODRA AUTORIZARSE MEDIANTE  
DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL.

PRECIO:

EN LA ENAJENACION ONEROSA EL VA  
LOR DEL BIEN NO PODRA SER INFE-  
RIOR AL QUE FIJE LA COMISION DE  
AVALUOS DE BIENES NACIONALES -  
(CABIN).

LEGISLACION  
APLICABLE:

EN LO NO PREVISTO EN LA LEY GE  
NERAL DE BIENES NACIONALES, SE  
APLICA SUPLETORIAMENTE EL CODI-  
GO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDE-  
RAL EN MATERIA COMUN Y PARA TO-  
DA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDE-  
RAL.

FORMALIZACION:

LAS OPERACIONES SERAN CELEBRA--  
DAS ANTE LOS NOTARIOS DEL PATRI  
MONIO INMUEBLE FEDERAL QUE NOM-  
BRARA LA SECRETARIA DE DESARRO-  
LLO SOCIAL, CON EXCEPCION DE --  
LOS ACTOS QUE NO REQUIEREN LA --  
INTERVENCION DE NOTARIO A QUE --  
SE REFIEREN LOS ARTICULOS 67 Y  
74 DE LA LEY GENERAL DE BIENES  
NACIONALES.

#### IV.C.4 PROCEDIMIENTOS DE ADMINISTRACION Y CONTROL.

Como punto de partida para iniciar este rubro queremos enfatizar, que el patrimonio del Estado lo integra el conjunto de bienes que éste detenta a título de dueño o poseedor, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cargo, para la realización de sus objetivos.

Se ha entendido que el patrimonio inmobiliario federal es una parte de la hacienda del Estado, sin embargo, en términos generales no es susceptible de producir un rendimiento que se traduzca en ingresos, lo que ha dado lugar a que en la práctica, su control y administración reviste acciones que dan diversos enfoques al insumo inmobiliario de la Nación.

Nuestra legislación, que adjudica al Estado la propiedad originaria de las tierras, permite inferir que existen cuantiosas extensiones aún no enajenadas, cuya legítima propiedad corresponde al gobierno federal, sumando a ellas el conjunto de bienes inmuebles destinados a servicios públicos y al uso común, así como los terrenos y edificios que en el transcurso del tiempo y como consecuencia de la actividad general del Estado han sido adquiridos y también forman parte del mismo patrimonio.

Cabe agregar, que el gobierno federal ejerce derechos de propiedad y de dominio sobre un gran número de predios que no han llegado a identificarse plenamente ni a catalogarse, respecto de los cuales la Dependencia competente (SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL), tiene la obligación de administrar correctamente,

cuyo valor y posibilidades de rendimiento económico sean apreciables sobre un sistema de control que permita sistematizar - los elementos que lo constituyen.

El uso de la información sobre la tierra de propiedad pública, permite su aprovechamiento para fines diversos de interés social, así como evitar el dispendio; estas circunstancias se apoyan en la racionalidad para establecer oficinas públicas; en constituir una política apropiada para la enajenación de inmuebles, así como reducir los arrendamientos indiscriminados de inmuebles para satisfacer necesidades de espacio de las instituciones públicas.

Existen diversos sistemas de información que han sido utilizados para el control del acervo inmobiliario federal, que paulatinamente se han ajustado a las condiciones y necesidades de su tiempo, por lo tanto el catastro federal surge de la necesidad de localizar, describir, delimitar y catalogar los inmuebles propiedad de la nación, como requisito previo para su correcta administración, control y aprovechamiento, sin perder de vista que ningún sistema de control puede entenderse, si no está ligado a un entorno jurídico que hace posible definir la naturaleza de los bienes objeto del mismo y que en el renglón que mencionamos, consiste en desligar la propiedad pública de la propiedad privada.

Para no abandonar el contexto del tema a tratar en el presente - trabajo, deseamos expresar que en este capítulo se precisarán -- 2 de las principales medidas de control de los recursos inmobiliarios federales, que evidentemente incluyen a los inmuebles sujetos al dominio privado de la federación.

Citamos en los puntos siguientes las dos funciones de control -- que estimamos cubren todo el ámbito de acción de los bienes que nos ocupan, ésto es, elementos técnicos, de uso de suelo, administrativos y legales:

**INVENTARIO Y CATALOGO.-** Actividad de identificar los inmuebles en sus aspectos cuantitativos, cualitativos y jurídicos.

**FUNCION REGISTRAL.-** Entendida ésta como el acto formal de inscribir los bienes inmuebles, para salvaguardar los intereses de la nación ante terceros.

## A). INVENTARIO Y CATALOGO

Las atribuciones que tiene encomendadas la Secretaría de Desarrollo Social para elaborar y manejar el Inventario General de los bienes inmuebles federales, se encuentran plasmadas en los artículos 32 fracciones XX y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 93 y demás relativos de la Ley General de Bienes Nacionales.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su Capítulo VIII denominado "Del Catálogo e Inventario de los bienes y recursos de la Nación", prevé en su artículo 94 el establecimiento del -- "Sistema Nacional de Información Inmobiliaria", que será coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología --- (actualmente de Desarrollo Social) y tendrá por objeto la integración de los datos de identificación física, y antecedentes jurídicos y administrativos de los inmuebles federales que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cuidado las dependencias y entidades de la administración pública federal y las demás instituciones públicas y privadas.

Agregando a lo anterior, que las instituciones mencionadas tendrán a su cargo la elaboración y actualización de los catálogos e inventarios de los bienes que tengan a su cargo, por lo que están obligadas a proporcionar los datos y los informes - que sobre el particular les solicite la Dependencia rectora en la materia (SEDESOL).

Asimismo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social menciona, que corresponde a la Dirección General -

del Patrimonio Inmobiliario Federal: (Art. 29)

-----

FRACCION VI.-

Establecer las normas y procedimientos para que las dependencias y los organismos descentralizados formulen e integren sus inventarios de inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la administración pública federal.

-----

El objetivo principal de las funciones mencionadas estriba en contar con una correcta identificación física de los inmuebles al servicio de la administración pública federal, información que deberá ser veraz para el logro de:

- La planificación del uso óptimo de la propiedad inmobiliaria federal.
- La correcta administración de la propiedad inmobiliaria federal.
- La coordinación del sector público con las políticas del suelo.
- La seguridad jurídica.
- La ejecución de acciones para regularizar la tenencia de la tierra, en congruencia con los distintos niveles de gobierno.

Lo anterior lleva implícitas diversas metas consistentes en:

- Conocer la cantidad, ubicación, características físicas, si tuación jurídica, valor, uso actual y posibilidades de aprovechamiento de los inmuebles federales.
- Servir de base para desarrollar un sistema integrado para el control, administración, aprovechamiento y vigilancia de los inmuebles federales.
- Contar con un instrumento que permita mejorar los mecanis--mos de comunicación y colaboración de la Secretaría de Desg<sup>u</sup>rrrollo Social y las demás instituciones públicas, en mate--ria de administración inmobiliaria.
- Asegurar los derechos de propiedad del Gobierno Federal y - de los organismos descentralizados sobre sus inmuebles.
- Asegurar la preservación de los inmuebles dentro del patri--monio nacional.
- Asignar el uso o aprovechamiento más conveniente para los - inmuebles.
- Satisfacer las demandas inmobiliarias de las instituciones públicas federales con los inmuebles disponibles.

Un resultado adecuado sobre los conceptos enunciados, tiene como propósito definir adecuadamente el destino de los inmuebles objeto de este trabajo, esto se traduce en determinar el uso -

y aprovechamiento que se le dará al bien; situación que está -  
sujeta tanto al marco normativo, como a la información disponi-  
ble sobre su ubicación, características físicas y técnicas.

Es importante afirmar, que uno de los problemas con que se ha  
enfrentado la Dependencia responsable en este rubro (SEDESOL),  
consiste en que los antecedentes de los bienes se encuentran -  
dispersos, así como el desconocimiento de las destinatarias so-  
bre los aspectos jurídicos que circundan los bienes, pudiendo  
resaltar, que el motivo de estas situaciones se ha generado en  
razón de que en la estructura de organización de la mayoría de  
las instituciones públicas, no existe un órgano o unidad espe-  
cífica responsable del aspecto inmobiliario.

A fines de 1981, surgió la inquietud de diseñar un sistema de  
información global para la administración inmobiliaria, como -  
un acto de corresponsabilidad y de coordinación entre las de-  
pendencias y entidades, concertado por la entonces Secretaría  
de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

A continuación mencionaremos las bases y elementos sobre los -  
cuales se gestó el actual Sistema de Información Inmobiliario,  
cuyo contenido desprendemos de la "Memoria del Inventario y -  
Catálogo General de los bienes inmuebles de la Administración  
Pública Federal": (21)

#### " ESTRUCTURA DE OPERACION

El punto de partida para instrumentar lo anterior fue invo-  
lucrar la responsabilidad a las instituciones públicas para el  
levantamiento de datos, sobre los siguientes criterios:

- (21) Memoria del Inventario y Catalogo general de bienes inmuebles de la  
Administracion Publica Federal. Mex.Nov.1982, SAHOP. pp. 8, 10, 13,  
14, 15, 18, 27 y 28.

- Cada una de las dependencias se hizo cargo de promover y organizar las actividades para realizar, a nivel nacional, la encuesta de los inmuebles federales ocupados o administrados por la propia dependencia, así como coordinar las actividades para que las entidades coordinadas en su sector realizaran la encuesta de los inmuebles federales que poseían.
- Las entidades paraestatales no sectorizadas, organizaron y realizaron el levantamiento de datos de sus inmuebles.
- La SAHOP, además de las labores de coordinación global del levantamiento de datos, se encargó de realizar encuestas -- respecto de los inmuebles federales ocupados por los Poderes Legislativo y Judicial, por gobiernos estatales y municipales, por organizaciones religiosas y por particulares; -- así como los que ocupa o administra la propia dependencia y los que poseen u ocupan las entidades que componen su sector paraestatal.

#### ETAPAS DEL LEVANTAMIENTO DE DATOS

El patrimonio inmobiliario de la Nación está constituido por una gran variedad de tipos de inmuebles que comprende desde un terreno sin edificación o instalación alguna, hasta obras tales como puentes, presas o conjunto de edificios, situación que obligó a efectuar esta actividad en dos etapas, tratando la Primera etapa sobre aquellos inmuebles que podrían ser empleados en el sector de servicios tales como educativos, administrativo, de salud, etc., y en la Segunda etapa, todos aquellos inmuebles que son parte de infraestructura (caminos, presas, etc.).

INSTRUMENTOS PARA REALIZAR EL LEVANTAMIENTO DE DATOS PARA EL  
INVENTARIO Y CATALOGO

La Cédula de Ceptación constituyó el instrumento básico para llevar a cabo el levantamiento de datos.

Se integre por cinco capítulos que fueron estructurados para captar la información esencial sobre cada inmueble:

- 1.- Datos de identificación.
- 2.- Datos de ubicación.
- 3.- Características físicas.
- 4.- Características de uso.
- 5.- Características jurídicas.

Para los fines del Inventario y Catálogo se tomaron como elementos de apoyo el Catálogo de Entidades Federativas y Municipios, para ubicar geográficamente a los inmuebles, y el Catálogo de dependencias y entidades, que permite ubicarlos administrativamente en cuanto a su propietario, usuario o destinatario.

Es necesario destacar, que la experiencia indicó claramente - que la mayor dificultad se presentó en la parte relativa a - las características jurídicas de los inmuebles, que en forma dramática las instituciones públicas evadieron el proporcionar en gran parte los documentos y antecedentes legales de - los mismos. Los resultados que se presentaron reflejaron una gran irregularidad jurídica respecto de dichos bienes.

Es necesario destacar, que la experiencia indicó claramente - - que la mayor dificultad se presentó en la parte relativa a las características jurídicas de los inmuebles, que en forma dramática las instituciones públicas evadieron el proporcionar en - gran parte los documentos y antecedentes legales de los mismos. Los resultados que se presentaron reflejan una gran irregularidad jurídica respecto de dichos bienes.

#### RESULTADOS DEL INVENTARIO Y CATALOGO

Respecto de los cinco capítulos de la Cédula de Captación se - obtuvieron 18 datos sobre cada uno de los inmuebles, y pueden éstos ser agrupados de muy diversas formas según el propósito que se les pretenda dar, que en términos generales contienen - la siguiente información:

- Distribución de inmuebles en cada Estado de la República
- Situación de los títulos de propiedad
- Grados de aprovechamiento
- Títulos que amparan la ocupación
- Usos principales
- Ocupaciones irregulares por parte de terceros

Uno de los problemas que tradicionalmente se presentaba era la diversidad de datos para identificar un inmueble, ya que, de acuerdo con los procedimientos tradicionales, podía identificársele por el número de expediente, por el Folio Real o bien por su número de registro.

Actualmente, con el apoyo del procesamiento electrónico de la información del Inventario y Catálogo, se instituyó para cada inmueble federal, un Registro federal Inmobiliario, el cual es una clave autoverificable que permite referirse de manera única a cada inmueble, ya que una vez que fue cubierta la etapa de difusión de resultados del Inventario y Catálogo, las instituciones públicas a través de este mecanismo, pueden conocer en forma integral el acervo inmobiliario que utilizan, con opción a darles a los bienes un aprovechamiento pleno.

La información contenida en el Inventario y Catálogo constituye la base para establecer diagnósticos precisos en relación con la situación inmobiliaria en sus aspectos jurídicos y administrativos, a partir de los cuales es factible plantear Programas, como los que se mencionan a continuación, inherentes a subsanar las irregularidades y las deficiencias captadas sobre los bienes que nos ocupan:

- Programa de regularización de la propiedad Inmobiliaria Federal, cuya meta sería tramitar y obtener títulos de inmuebles del gobierno federal.
  
- Programa de regularización de uso de los inmuebles federales, consistente en expedir el instrumento jurídico para dar solidez a la utilización de los inmuebles. (Decreto, Acuerdo, etc.).
  
- Programa de aprovechamiento de inmuebles disponibles o subutilizados, que consiste en crear acciones para hacer óptimo el uso de los citados bienes.

- Programa de evaluación de inmuebles arrendados, que lleva consigo valorar las condiciones de los bienes para determinar si son aptos para el servicio público o definir la conveniencia de enajenarlos a los arrendatarios.
- Programa de recuperación de inmuebles federales, para determinar la conveniencia de iniciar las acciones en defensa de los intereses de la federación, cuando los inmuebles sean ocupados ilegalmente por parte de terceros.
- Acción para proceder a inscribir en el Registro Público de la Propiedad los títulos de propiedad que carezcan de dicha formalidad.

Es oportuno mencionar, que también el Inventario y Catálogo permite apoyar el establecimiento permanente de dos Programas prioritarios: El Programa de Catastro y el Programa de Inspección y Vigilancia de la propiedad inmobiliaria federal.

#### SISTEMA DE ACTUALIZACION PERMANENTE DEL INVENTARIO Y CATALOGO

En lo general, la información es valiosa y útil en la medida que cumple tres condiciones: Confiabilidad, oportunidad y relevancia. El Inventario y Catálogo de la propiedad inmueble federal, como soporte y marco de referencia para llevar a cabo el conjunto de acciones, necesariamente debe contener información que cumpla con las características antes mencionadas.

de ahí la importancia de mantener permanentemente actualizada la información y garantizar que ésta sea veraz, oportuna y -- relevante."

Como ya mencionamos con antelación, las instituciones públicas tienen la obligación de proporcionar toda la información inmobiliaria que les sea requerida por la Secretaría de Desarrollo Social.

Para concluir la exposición de las generalidades del sistema de control a que nos hemos referido en este renglón, queremos -- hacer referencia al artículo 12 de la Ley General de Bienes - Nacionales que indica, que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente de Desarrollo Social), para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las dependencias de la administración pública federal, con base en la información a que hace alusión el artículo 94, es decir, la contenida en el Inventario y Catálogo, deberá:

- I. Cuantificar y calificar los requerimientos, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y a su localización;
- II. Revisar el inventario y catálogo de la propiedad inmueble federal, para determinar la existencia de inmuebles disponibles o, en su defecto, la necesidad de adquirir otros - inmuebles;
- III. Destinar a la dependencia interesada los inmuebles federales disponibles, y

IV. De no ser posible lo anterior, adquirir los inmuebles -- con cargo a la partida presupuestal autorizada de la dependencia interesada y realizar las gestiones necesarias para la firma, registro y archivo de la escritura de propiedad correspondiente.

La autorización de destino o adquisición de inmuebles, se hará siempre y cuando correspondan a los programas anuales aprobados, exista autorización de inversión en su caso, y no se disponga de inmuebles federales adecuados para satisfacer los requerimientos específicos. Procederá la negativa cuando no se cumplan los requisitos señalados.

Por último debemos dejar precisado, que en la actualidad, por lo que respecta a las entidades paraestatales, únicamente los organismos descentralizados están obligados a aportar datos al inventario y catálogo a que nos hemos referido, tratándose de inmuebles sujetos al dominio público que formen parte de su patrimonio; en el entendido de que esta circunstancia es motivada por el contenido de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

## B). REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL.

Vamos a comentar los principales aspectos de otro de los mecanismos de control con que cuenta el Gobierno Federal para otorgar seguridad jurídica a los actos que realiza para adquirir, transmitir, modificar, gravar o extinguir el dominio, la posesión y demás derechos reales sobre sus inmuebles: El Registro Público de la Propiedad Federal.

La actividad registral se lleva a cabo como una acción tendiente a dar certeza y protección a las operaciones que se celebran respecto de los bienes y derechos que legalmente así lo requieran.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal en su artículo 10. define a éste, como la institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que, conforme a la ley, precisan de este requisito para surtir efectos ante terceros.

El Jurista Luis Carral y de Teresa, en su obra sobre Derecho Registral dice lo siguiente: (22)

" En México siguiendo el Derecho Registral Francés, el acto jurídico nace extrarregistralmente, es decir, que para crear, transmitir o modificar los derechos basta con el consentimiento de las partes, o sea que no es necesaria la inscripción de esos derechos en el Registro Público de la Propiedad, de ahí que se dice que las inscripciones son "Declaratorias".

(22) Carral y De Teresa Luis, Derecho Registral, 10a. Ed., Edit. Porrúa, 1988. p.p. 230 y 231

El sistema Declaratorio, es aquel cuya eficacia estriba Únicamente en declarar la existencia, la transmisión, la modificación o la extinción de un derecho, ya operada fuera del Registro por un negocio jurídico que se contiene en el título que se presenta al Registro".

El artículo 3008 del Código Civil para el Distrito Federal dice al respecto que, "la inscripción de los actos y contratos en el Registro, tiene efectos declarativos".

El efecto de registro es de oponibilidad frente a terceros, o sea cualquier persona con interés, para así obtener la certeza o seguridad jurídica de los derechos registrados, que es la finalidad de la función que comentamos.

Varios tratadistas coinciden en afirmar, que el concepto de tercero registral, "Es aquella persona que sin haber intervenido en un acto jurídico o contrato específicamente determinado, no inscrito, entra en relación con alguno de los contratantes, pero en función de la misma cosa que fue materia del primer acto e inscribe su derecho".

Asimismo afirman, "que la publicidad del registro va dirigida a aquellas personas que en un principio son ausentes, es decir los terceros interesados, para que por medio de la revelación o manifestación pública del caso registrado puedan conocerlo en su estado o situación jurídica concreta y aprovechen del mismo o demanden judicialmente su nulidad si es contrario a su interés o si tienen mejor derecho.

Así como el notario le da legalidad y autenticidad al acto jurídico que ante él se otorga cuando su intervención es requerida por la ley, también el registrador le da legitimidad y publicidad al acto cuando es inscribible en el Registro; si sólo lo primero se realiza, únicamente las personas interesadas tendrán conocimiento de la ejecución del acto, y éste existe para todo interesado, si se efectúa lo segundo".

Establecida someramente la finalidad del Registro Público de la Propiedad, entraremos al tema que nos ocupa haciendo hincapié como ya lo habíamos mencionado en los primeros capítulos de este trabajo, que el REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL, tuvo su origen en la Ley sobre Clasificación y Régimen de los bienes Inmuebles Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1902, en la que se estableció, que en la Secretaría de Hacienda se formarían uno o más registros donde se inscribirían los terrenos, edificios y fincas de propiedad federal haciendo de ellos la debida clasificación, manifestando su procedencia, naturaleza, ubicación y demás detalles.

En la Ley General de Bienes Nacionales de 1944, ya se define con más precisión la Institución que comentamos, al otorgársele expresamente la característica de PUBLICO, y los encargados del mismo tienen la obligación de permitir a las personas que lo soliciten, que se enteren de la información existente en los libros relativos y que esté archivada en sus apéndices y así como también expedir cuando sea solicitado y de acuerdo con la ley, copias certificadas de las inscripciones y constancias que obren en el mismo.

Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 fracción XXII, confiere a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de operar el Registro Público de la Propiedad Federal, atribución que ejerce dicha Dependencia por conducto de la Subdirección del Registro Público de la Propiedad Federal, como una unidad administrativa dependiente de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal. - (Artículo 29 fracc. III del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social).

Por su parte, la Ley General de Bienes Nacionales en el Capítulo VII denominado "Del Registro Público de la Propiedad Federal", artículos del 83 al 92, establece las bases normativas de la Institución registral que nos ocupa.

Cabe indicar, que el artículo 92 de la Ley antes citada, hace mención a que el sistema de captación, almacenamiento y procesamiento de datos para el desempeño de la función registral, será definido en el Reglamento correspondiente.

En tal virtud, con fecha 30 de agosto de 1978, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, el cual establece el procedimiento que deberá observarse para la práctica de inscripciones, adoptando como novedad el Sistema de: FOLIO REAL, suprimiendo el que prevaleció de origen durante 76 años, que fue por medio de libros con un contenido de inscripción cronológica.

El sistema de Folio Real, además de evitar problemas que se derivan del manejo de voluminosos libros, permite concentrar en una cédula toda la información relativa sobre el título u origen de la propiedad de cada inmueble, su ubicación, uso o destino, institución usuaria, etc.

"El Folio Real consta de un original y una copia debidamente autorizada por el titular del Registro o por el funcionario -- que lo deba suplir en su ausencia. Al Folio Real se le dará -- en riguroso orden progresivo el número que le corresponda para su identificación y clasificación interna.

La copia del Folio deberá encuadernarse formando libros identificados por numeración progresiva seguida del año correspondiente.

En el caso que se pierda o se destruya cualquiera de los ejemplares del Folio Real, se sacará inmediatamente copia del otro ejemplar para sustituirlo." (Artículo 11 Reglamento R.P.P.F.)

Se considera oportuno destacar que la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 85, enumera los documentos que se deberán inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal, mismos que enseguida se relacionan:

- I. Los títulos de los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o respecto de los bienes inmuebles de dominio pú-

blico 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 de dominio público que pronuncie la autoridad judicial;
- IV. Las informaciones ad-perpetuum 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 arbitadores 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, conforme a la ley, deban ser registrados.

En el artículo 86 de la citada Ley se indica, que no se hará inscripción de los bienes de dominio público, salvo que se trate de los señalados en la fracción V del artículo 2o., de la Ley o en otras leyes.

Una vez expuesto lo anterior, precisaremos las partes del Folio Real y los actos que se registran en cada una de ellas:

En la primera parte del Folio Real se registrará lo siguiente:

- I. Los títulos por los cuales adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre los bienes Inmuebles.
- II. Los decretos presidenciales expropiatorios de bienes - Inmuebles en favor del Gobierno Federal.
- III. Los Bienes Inmuebles Nacionalizados.
- IV. La venta de bienes Inmuebles Federales, sujeta a condición suspensiva o resolutoria.
- V. La venta de Bienes Inmuebles Federales con reserva de dominio.
- VI. El testimonio de las informaciones "ad-perpétuum", promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación sobre bienes Inmuebles.

- VII. El cumplimiento de las condiciones a que se refiere la fracción IV.
- VIII. Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos señalados en la fracción I.
- IX. Las sentencias relacionadas con inmuebles federales, - que pronuncie la autoridad judicial.
- X. Los demás títulos que conforme a la Ley deben ser registrados, así como las declaratorias a que se refiere el artículo 3o., del Reglamento del R.P.P.F. (Artículo 14 del Reglamento del R.P.P.F.)

En la segunda parte del Folio Real se registrará lo siguiente:

- I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique o extinga el dominio o la posesión del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles.
- II. Los decretos presidenciales por los que se incorporen o se desincorporen del dominio público de la Federación determinados bienes inmuebles.
- III. Los decretos presidenciales de destino, cambio de destino o afectaciones de bienes inmuebles federales.

- IV. La subrogación de derechos de acreedor por parte del - Gobierno Federal en los embargos y derechos reales -- constituidos sobre bienes inmuebles en favor del propio Gobierno Federal.
- V. Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal cuyo plazo sea de 5 años o más, así como el subarrendamiento o cesión de derecho de arrendamiento.
- VI. La prenda de frutos pendientes de inmuebles federales y los títulos que deban inscribirse en los términos de los artículos 2857 y 2861 del Código Civil para el Distrito Federal.
- VII. Las resoluciones de ocupación relacionadas con inmuebles Federales, que pronuncie la autoridad judicial.
- VIII. Las declaraciones de provisiones, uso, reservas o destino sobre inmuebles de propiedad federal.
- IX. Las concesiones, permisos o autorizaciones relativas a bienes inmuebles Federales, así como las declaraciones de nulidad, caducidad, rescisión o revocación de los mismos.
- X. Las resoluciones judiciales, de árbitros o arbitradores que produzcan alguno de los efectos señalados en fracciones anteriores". (Artículo 17 del Reglamento del R.P.P.F.)

En el Artículo 18 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, se mencionan los casos que se registrarán en la tercera parte del Folio Real:

- I           Inscripciones preventivas.
  
- II.        Las demandas relacionadas con bienes inmuebles Federales.
  
- III.       Anotación de observaciones que resulten procedentes - respecto de cualquiera del Folio Real.

Para identificar los predios y los derechos que los afectan, en el Registro Público de la Propiedad Federal se anotarán los siguientes datos:

- I.        La naturaleza del predio, expresando si es rústico o urbano, y el nombre con el que se le conozca;
  
- II.       La situación de los predios rústicos se determinará -- expresando su ubicación y sus linderos con otros predios;
  
- III.       La situación de los predios urbanos se determinará -- expresando la población en que se ubiquen, nombre de la calle y número exterior si lo tuviere, así como -- anotando los datos que con anterioridad hubieren identificado el predio;

- IV. La superficie del inmueble se anotará en la forma en que aparezca en el título que se exhiba;
- V. La naturaleza del acto se inscribirá con la denominación que se le dé en el título exhibido para su registro, y si en éste apareciere innominado, así se hará constar en la inscripción.
- VI. El valor del predio o derecho inscribible, será el que conste en el título exhibido para su registro.
- VII. Los nombres, apellidos, denominaciones y razones sociales que aparezcan en el título exhibido para su registro. (Artículo 33 del Reglamento del R.P.P.F.)

No podemos dejar de mencionar la posición de los Registros Públicos de la Propiedad Local, ante el Registro Público de la Propiedad Federal:

La Ley General de Bienes Nacionales señala, que los documentos a que se refieren los artículos 14 párrafo Segundo, 17 fracción I, 67, 72, 74 y 85 de la misma y que ya hemos aludido en capítulos anteriores de este trabajo, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente al lugar de ubicación de los inmuebles de que se trate.

En caso de oposición entre los datos del Registro Público de la Propiedad Federal y los del de la ubicación de los bienes, en las relaciones con terceros, se dará preferencia al primero si se trata de bienes de dominio público, y al segundo si son de dominio privado. Hacemos hincapié que esta posición puede atentar contra el concepto de prioridad que prevalece en materia registral; sin embargo, la mencionada prelación se puede justificar considerando que los bienes de dominio público que son inscribibles (los destinados a un servicio público) están afectos al beneficio colectivo.

Atento a lo expuesto, es de suma importancia dar celeridad a la inscripción de los documentos que legalmente así lo requieran, por lo tanto, el reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal prevé, que tienen obligación de solicitar la mencionada inscripción, las personas que intervengan en los actos de que se trate, así como el notario o funcionario que haya autorizado la escritura o documento correspondiente, disponiendo para hacerlo de un plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de autorización definitiva.

En síntesis, podemos afirmar, que los objetivos que persigue el Registro Público de la Propiedad Federal son:

- a) Inscribir los títulos de propiedad y los Ordenamientos Presidenciales acerca de inmuebles federales, para garantizar la solidez jurídica de las operaciones inmobiliarias en el que interviene la Federación.

- b) Proporcionar publicidad registral a los actos jurídicos acerca del dominio, posesión y demás derechos reales del gobierno federal sobre inmuebles.
  
- c) Contribuir a la integración y actualización del inventario que cuantifique y cualifique la existencia territorial a disposición de la federación.

## C A P I T U L O     V

### TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU REPERCUSION SOCIAL EN EL DERECHO DE PROPIEDAD

En su obra "El Sistema Agrario Constitucional", el maestro -- Lucio Mendieta y Nuñez se refiere a la función social del derecho de propiedad, en la forma siguiente:

"En la época en que fue redactado el artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad - habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural de todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto - de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada, por hoy, la manera más - eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a - explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad.

Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas.

Por lo tanto, siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es clara la facultad que el Estado tiene de controlar su aprovechamiento.

Sólo que, si tal es el fundamento del derecho de propiedad, éste ya no es baluarte del individualismo; el individuo ya no es propiedad para sí mismo sino para la sociedad. La propiedad se convierte en el sentido más augusto y más literal a la vez de esta palabra, es una Función Social. Dejará, pues, de ser absoluta en el antiguo sentido romano de la palabra, pero sólo en la medida en que la soberanía sobre las cosas y el derecho de libre disposición sean indispensables para sacar el mejor partido de esas cosas.

Ahora bien, si la propiedad es una función social, resulta indudable que corresponda al Estado la vigilancia de esta función que implica su intervención en el reparto equitativo de la tierra y de las riquezas naturales y en su aprovechamiento.

En efecto, sin necesidad de investir al Estado de un derecho de propiedad absoluta sobre las tierras que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del Estado.

Para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado Mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Ante este principio superior de justicia social deben ceder - todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento." (23)

Las últimas reformas que ha tenido el artículo 27 Constitucional fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación - los días 6 y 28 de enero de 1992, circunstancias fundamenta-- les para el desarrollo de este capítulo.

Con apoyo en la exposición de motivos del Decreto que contiene los reformas publicadas en la fecha aludida en primer término, así como en los conceptos que sustenta sobre el particular -- Diego Valadez, en la Constitución Política de los Estados Uni-- dos Mexicanos, comentada (24), exponemos lo subsecuente:

"Las reformas contenidas en el referido decreto comprenden -- principalmente las siguientes vertientes: Otorgar certidumbre jurídica en el campo, proteger y fortalecer la vida ejidal y -- comunal y la capitalización del campo.

con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, se puso fin al reparto agrario, ya que era necesario - por la falta de vastas extensiones productivas disponibles.

En la actualidad, se afirma, que ya no hay tierras para satis-- fecer las demandas de dotación, por lo que el trámite de soli-- citudes que no pueden atenderse genera incertidumbre, crea fal-- ses expectativas, inhibe la inversión en la actividad agrope--

(23) Mendieta y Nuñez Lucio. El Sistema Agrario Constitucional, 4a. Ed., Ed. Porrúa, Mex., 1975. pp 29, 30 y 31

(24) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, 3a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la P.G.J.D.F., Mex., 1992, pp. 126, 127, 128 y 129.

cuaria y con todo ello desciende la productividad y los ingresos de los campesinos.

Dada su característica de propiedad social, el estado mexicano, de acuerdo con la referida exposición de motivos, no renuncia a dar protección a los intereses de los sujetos de derecho -- agrario, y por tal motivo establece una serie de medidas tendientes a lograr ese propósito. De tal forma, proclama la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas; reconoce la distinción entre la tierra para las actividades productivas; asimismo reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra, y los faculta para decidir sobre las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos.

Mención aparte merecen las reformas a las fracciones II y III del precepto de que se trata, congruente con la modificación del artículo 130 constitucional que concede personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, se les otorga a éstas capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la Ley reglamentaria. Con las modificaciones a la fracción III queda sujeta la adquisición de bienes raíces por las instituciones de beneficencia a lo que determine la Ley reglamentaria correspondiente."

Antes de proseguir con los puntos subsecuentes de este trabajo, consideramos importante desglosar de acuerdo con su nuevo texto, los principales aspectos de propiedad que el artículo - 27 Constitucional contiene:

PARTE PRIMERA Otorga el Estado un derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el derecho de transmitir las para constituir la propiedad privada.

PARTE SEGUNDA Le concede al Estado el derecho de expropiar - por causa de utilidad pública mediante indemnización.

PARTE TERCERA Marca normas de políticas en materia de propiedad y dé al Estado la facultad, entre otras, - de:

- Imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- Ordenar los asentamientos humanos.
- Fraccionar los latifundios.
- Disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.
- Ordenar el desarrollo de la pequeña propiedad rural.
- Evitar daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

**PARTES CUARTA Y QUINTA** Reserva a la nación el dominio directo y propiedad de ciertos bienes.

**PARTE SEXTA** El dominio de la nación sobre los recursos a que se aluden en los párrafos antes citados, es inalienable e imprescriptible y su aprovechamiento por particulares, en caso de ser procedente, requiere de concesión. La explotación del petróleo y de la energía eléctrica se hará directamente por el Estado.

**PARTE SEPTIMA** El aprovechamiento de los combustibles nucleares para fines pacíficos corresponde a la nación.

**PARTE OCTAVA** La nación ejerce soberanía y jurisdicción en la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el Mar Territorial.

**LA CAPACIDAD PARA ADQUIRIR EL DOMINIO DE LAS TIERRAS Y AGUAS DE LA NACION, SE RIGE POR LAS SIGUIENTES PRESCRIPCIONES:**

**FRACCION I** Limita la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas a los extranjeros.

- FRACCION II      Se concede capacidad a las asociaciones religiosas, ~~para~~ adquirir, poseer o administrar, - exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto.
- FRACCION III     Las instituciones de beneficencia, pública o - privada, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto.
- FRACCION IV      Las sociedades mercantiles por acciones, po -- drán ser propietarias de los terrenos rústicos que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.
- FRACCION V       Los bancos autorizados no podrán tener en propiedad más que aquellos inmuebles indispensables para su objeto directo.
- FRACCION VI      Los Estados y el Distrito Federal, así como - los Municipios, tendrán plena capacidad para - adquirir y poseer todos los bienes raíces neco sarios para los servicios públicos.
- FRACCION VII     La Ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asenta-- miento humano como para las actividades produc tivas.

- FRACCION VIII      Se declaran nulas todas las enajenaciones, con cesiones, composiciones, diligencias de apeo y deslinde, ventas, transacciones o remotes, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, aguas y montes de ejidos o comunidades.
- FRACCION IX        Declara la nulidad de los parcelamientos hechos con apariencia de legítimos entre los vecinos - de un núcleo de población en que haya error o vicio.
- FRACCION X         DEROGADA
- FRACCION XI        DEROGADA
- FRACCION XII       DEROGADA
- FRACCION XIII      DEROGADA
- FRACCION XIV      DEROGADA
- FRACCION XV        Define las características de la pequeña propiedad.

FRACCION XVI DEROGADA

FRACCION XVII El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedi -- mientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV.

FRACCION XVIII El Ejecutivo de la Unión esté facultado para -- declarar nulos los contratos y concesiones -- hechos por los gobiernos anteriores desde el -- año de 1876 que hayan tenido como consecuencia el aceparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación con grave perjuicio pa -- ra el interés público.

FRACCION XIX Se instituyen tribunales para la administra -- ción de la justicia agraria dotados de autono -- mía y plena jurisdicción; así como un órgano -- para la procuración de justicia agraria.

FRACCION XX El Estado expedirá la legislación reglamenta -- ria para planear y organizar la producción -- agropecuaria, su industrialización y comercia -- lización, considerándolas de interés público.

Del texto actual del artículo 27 Constitucional que ya mencionamos, es menester hacer referencia a las vertientes de la propiedad que del mismo precepto se derivan y que de la siguiente manera señala Diego Valadez:

"De acuerdo con el artículo 27 constitucional, la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La nación transmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública. Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación ordinaria específica y sus características propias que podemos resumir en la forma siguiente:

La propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional, la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos, y la propiedad privada tiene la plena protección que otorgan las garantías constitucionales, particularmente las previstas en los artículos 14 y 16 de la norma fundamental".(25)

(25) Ibidem, p. 125

V.1. NUESTRO ESQUEMA NORMATIVO QUE RIGE LA PROPIEDAD  
INMOBILIARIA FEDERAL DERIVADO DEL ARTICULO 27  
CONSTITUCIONAL

Hemos ya precisado que la propiedad originaria se centra en la expresión constitucional que manifiesta "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Desde diversos puntos de vista la Constitución se refiere a la propiedad del Estado; de su propiedad originaria y la facultad de transmitirla; de la propiedad de otros bienes que la Constitución le atribuye y el destino que debe dar a algunos de ellos; de la capacidad para adquirir nuevos bienes y la facultad de expropiar.

"La intención de otorgar a la nación la facultad de imponer modalidades a la propiedad, es notoriamente una reacción en contra de las doctrinas que preconizaban los derechos absolutos y que pretendían quitar al Estado toda ingerencia en materia de propiedad territorial, estas doctrinas como todas las exageraciones, carecieron de arraigo general pues fueron impugnadas doctrinalmente, y no llegaron a ser adoptadas por la ley." (26)

"Se ha reiterado que la Constitución de 1917 reivindica para la nación los elementos naturales y el subsuelo, y permite la

(26) Fernandez del Castillo German, La Propiedad y la Expropiación, 2a., Ed., Fondo para la Difusión del Derecho, Escuela Libre de Derecho, Mex., 1987. p. 61.

imposición de modalidades al derecho de propiedad; pero lo que es más importante es que cambia fundamentalmente la concepción básica del derecho de propiedad, pues, consagra la concepción del derecho de propiedad como función social y no como derecho subjetivo, como antes se consideraba, con esta base se reglamenta ampliamente en el artículo 27 el derecho de propiedad, haciendo posible la creación de modalidades y especificando algunas en el propio precepto.

Ante esta circunstancia, el Código Civil de 1928 concibe el concepto de propiedad como función social, si bien imponiendo solamente prohibiciones y limitaciones, afectando sólo los aspectos de carácter absoluto; mientras que en la constitución la propiedad como función social impone no solo abstenciones, sino actos positivos". (27)

Cabe referirnos a la cita que efectúa el maestro Lemús García, en su obra Derecho Agrario Mexicano, en los siguientes términos:

"El párrafo tercero, en concordancia con el primero, del artículo 27 constitucional, viene a cambiar el concepto clásico de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la Institución, dándole un carácter dinámico al derecho.

A partir de las históricas conferencias sustentadas por el distinguido profesor León Duguit en la facultad de Derecho de Buenos Aires, Argentina, en agosto y septiembre de 1911, sobre

(27) Aguilar Carvajal Leopoldo, Segundo Curso de Derecho Civil, Edit. Porrúa, Mex., 1980. p. 115

el tema "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado - desde el código de Napoleón", la exposición doctrinaria y literaria jurídica en torno a la función social del derecho de propiedad han proliferado, aun cuando el debate sobre el tema se remonta a épocas anteriores.

Duguit sostuvo la tesis de que frente al derecho individualista, se opera un fenómeno social que transforma la tradicional concepción de la propiedad, dejando de ser un derecho absoluto e intangible para convertirlo en una función social que promueva el bien común.

Por su parte, con la influencia y conciencia de lo expuesto, - la Constitución de 1917 sanciona, por primera vez la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad.

En efecto, el dominio eminente y la propiedad originaria se reservan al Estado, otorgándoseles a los particulares solamente el dominio útil, con la obligación ineludible de aprovecharlo sistemáticamente por la utilidad que reporta a la colectividad." (28)

Es oportuno mencionar la definición de Jorge Madrazo, respecto de la Propiedad Privada: "Es el derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas por la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no perjudique a la colectividad". (29)

(28) Lemus García Rauli, Derecho Agrario Mexicano, 3a. Ed., Edit. "Limsa" Mex., 1978, pp. 327 y 328.

(29) Madrazo Jorge, "Propiedad Privada", Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo VII, p. 282.

Consideramos adecuado este concepto sobre la base del derecho medularmente individual que encuentra primeramente su razón de ser en el reparto de la propiedad originaria, quedando el dominio particular sujeto a las modalidades que dicte el interés público.

Una vez vertidos los conceptos mencionados, podemos afirmar - que las reformas y adiciones que en últimas fechas ha sido objeto nuestra Constitución no contravienen la función eminentemente social de la propiedad en nuestro país, por el contrario, tales modificaciones se sustentan en un criterio de apoyo a -- los distintos niveles que la conforman, aunado al interés del legislador de hacer este concepto congruente con los cambios - económicos y sociales que prevalecen en el país.

Para introducirnos en el ámbito de los inmuebles federales, - que son el objeto directo de nuestro estudio, estimamos pertinente recordar lo que ya afirmamos en páginas anteriores, esto es, que derivado del artículo 27 constitucional, la propiedad de tierras y aguas se divide en social, privada y pública, -- constituida esta última por aquellos bienes cuya propiedad y - dominio se reserva la nación para determinados fines.

Como complemento a lo anterior, es menester hacer alusión a la conceptualización que el maestro Ignacio Burgoa realiza sobre la Propiedad Estatal:

"Hemos observado que los bienes objeto de la propiedad, pueden

imputarse, desde el punto de vista de ese derecho, a los particulares, a entidades sociales o al Estado como persona política y jurídica con substancialidad propia en que la nación se encuentra organizada. En el primero y segundo caso existe, respectivamente, la Propiedad Privada y la Social y, en el tercero, la Propiedad Estatal o Nacional.

Ahora bien, esta última no debe conceptuarse como propiedad original; en otras palabras, la propiedad estatal, como rama de la clasificación antes citada, no comprende la propiedad originaria, puesto que el concepto de ambas es diferente. En efecto, la propiedad de las tierras y aguas a que se refiere el primer párrafo del artículo 27 constitucional, es equivalente a dominio eminente, es decir, se concibe, en cuanto a los bienes por ella comprendidos, como un elemento del ser mismo del estado (territorio), como el objeto sobre el cual éste despliega su poder soberano.

Por el contrario, la propiedad estatal considerada como imputación que de determinados bienes se hace a favor del Estado, -- equivale al dominio directo, traducido en la situación en que está colocada la entidad política soberana para usar, disfrutar y disponer de ciertos objetos con exclusión de cualquier persona física o moral.

La Propiedad Estatal o Nacional está constituida por aquella atribución o afectación genérica que de determinados bienes se hace al Estado o a la Nación, quien tiene sobre ella la facultad de uso, disfrute y disposición con exclusión de cualquier sujeto.

La Propiedad Estatal o Propiedad del Estado, dentro de un sistema jurídico federal como el nuestro, puede referirse, bien a la Federación (nación), o bien a las Entidades Federativas, - como personas morales de derecho público con substantividad política y jurídica propia." (30)

Puntualizando sobre este aspecto queremos hacer hincapié, que por lo que respecta a este trabajo, al hacer referencia a la - propiedad pública hacemos alusión a los bienes de la Federa -- ción, dado el esquema sobre el cual versa esta exposición.

Pretendemos en forma breve y siguiendo el contexto de nuestro tema, hacer referencia al actual marco normativo que rige la - propiedad inmobiliaria federal, que indudablemente se vé in -- fluenciado por las nuevas perspectivas sociales que dán susten to a las últimas reformas que ha sufrido el artículo 27 consti tucional.

Como ya se precisó en capítulos anteriores, la Ley General de Bienes Nacionales, representa el Ordenamiento fundamental que reglamenta los inmuebles propiedad de la nación, y consecuente mente, las leyes especiales se encuentran subordinadas a la ci tada disposición en todos aquellos aspectos que le son comunes, generales y tuteladores.

Por lo que respecta a las leyes especiales que sobre sus diver sas facetas rigen a la propiedad inmueble federal, apreciamos una total sujeción a un régimen social y de protección a los -

(30) Burgua Ignacio, Las Garantías Individuales, 16a. Ed. Edit. Porrúa, Mex., 1982, p. 488

bienes que nos ocupa, para hacerlos aptos para sus fines de -  
servicio público.

A continuación mencionaremos las principales leyes que norman  
el patrimonio inmobiliario federal:

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.-

Define las atribuciones que le corresponden a la Dependencia administradora del Patrimonio Inmueble Federal. (Secretaría de Desarrollo Social)

- LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS,  
ARTISTICOS E HISTORICOS.-

Establece los procedimientos y obligaciones para la protección, conservación, restauración y recuperación de los bienes con características a que el propio título hace referencia.

- LEY DE OBRAS PUBLICAS.-

Se rigen por esta disposición todos los trabajos de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación y mantenimiento de los inmuebles federales.

- LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PUBLICO.-

Rige algunos aspectos de los inmuebles federales que posean las asociaciones religiosas.

- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.-

Establece las disposiciones para administrar los inmuebles propiedad de las entidades paraestatales.

- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.-

Se aplica supletoriamente en lo no previsto en la Ley General de Bienes Nacionales. (Respecto de los inmuebles de dominio privado de la federación).

## V.2. FUNCION EMINENTEMENTE SOCIAL DE LOS BIENES INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION.

"Los bienes de dominio privado forman parte de la propiedad - del Estado, sujetos fundamentalmente a un régimen de derecho - privado, pero destinados a fines públicos.

Incluye el régimen de estos bienes, la aplicación de leyes administrativas, pero sin que estas dominen como acontece en los bienes de dominio público.

Es el régimen de derecho privado el que priva en su regulación, lo que distingue a este dominio privado del de dominio público. En ambos el Estado conserva su mismo carácter de propietario - público, no obstante la presencia del derecho privado.

Es común en la doctrina y en la legislación, reconocer que entre el dominio privado y el público, la distinción radica en - el régimen jurídico diverso que siguen." (31)

De la manera antes expuesta se refiere a los bienes sujetos al dominio privado de la Federación, el maestro Alfonso Nava Negrete.

Los inmuebles sujetos al régimen de dominio privado de la Federación, constituyen un elemento primordial para que el Gobierno Federal pueda desarrollar las funciones públicas y de servicio; asimismo, el aprovechamiento y disposición de estos bie--

(31) Nava Negrete Alfonso, "Bienes de Dominio Privado", Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, - Tomo I, p. 291

nes están vinculados a las disposiciones que se han dictado a nivel nacional, estatal y municipal en materia de desarrollo urbano y debe procurarse que en todos los casos dichos inmuebles tengan usos que sean compatibles con sus características y vocación.

Es principio fundamental plasmado en la Ley General de Bienes Nacionales, que los inmuebles de dominio privado de la federación tienen una función eminentemente social, es decir, destinarse preferentemente al servicio de las instituciones de gobierno para que desarrollen las tareas públicas que tienen encomendadas.

Este tipo de inmuebles por regirse también por el ámbito de derecho privado, den posibilidades de constituir figuras jurídicas que los hagan objeto de aprovechamientos especiales por parte de personas de derecho privado, en apoyo a la colectividad. (Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción de la donación y del comodato, salvo en los casos en que estos contratos estén autorizados expresamente por la Ley. Artículo 71 de la Ley General de Bienes Nacionales).

Podemos apreciar sobre los aludidos inmuebles, que se extiende sobre ellos una esfera de beneficio colectivo que obliga al Estado a establecer mecanismos para su óptimo aprovechamiento.

Veremos más adelante los sistemas de control y administración que la Dependencia rectora en la materia (SEDESOL), ha imple--

mentado para hacer evidente y eficaz la función social que le es exclusiva a los bienes inmuebles de que se trata.

**V.3. ESTABLECIMIENTO POR PARTE DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTROL, ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO, RESPECTO DE LOS INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION.**

Como se ha podido apreciar durante la exposición de este trabajo, los inmuebles constituyen un insumo o elemento esencial para la actividad pública, por lo tanto, administrar el patrimonio inmobiliario federal implica el desempeño de múltiples acciones, tanto jurídicas, como técnicas y administrativas, -- las que es necesario conjuntar y desarrollar en forma con -- grante hacia el logro de los objetivos que conlleva la racionalidad y a la vez la eficacia en el servicio que prestan los referidos bienes.

Todos los bienes inmuebles de la administración pública federal, independientemente de la naturaleza de la institución pública que los posea, deben tener el máximo aprovechamiento y -- ser considerados en forma preferente para satisfacer los re -- querimientos inmobiliarios del Sector Público Federal.

La Secretaría de Desarrollo Social, en su calidad de autoridad rectora en materia inmobiliaria federal, tiene la constante inquietud de evolucionar el mero registro administrativo -- de los inmuebles, para adecuarlo a un verdadero sistema de -- aprovechamiento, que marque la adopción de medidas normativas y administrativas para la consecución de aspectos que redundarán en el alcance de objetivos que enmarcan herramientas de -- apoyo para el establecimiento de un Sistema de Control, Administración y aprovechamiento del acervo inmobiliario federal, resumidos de la siguiente manera:

- Dar a conocer a las Instituciones de gobierno el marco -- normativo y de políticas que regula el patrimonio inmobiliario federal.
  
- Procurar que los bienes inmuebles destinados se apliquen efectivamente a los usos que motivaron su requerimiento, conforme a programas, y en caso de no ser así, determinar queden disponibles para ser transferidos a otras instituciones públicas que los necesiten para el cumplimiento de los fines que les son propios.
  
- Con base en una adecuada acción de inspección y vigilancia permanente de los inmuebles federales, evitar la pérdida de cuantiosos recursos en detrimento de los intereses de la federación.
  
- Establecer un banco central de información inmobiliaria - que se sustente en mecanismos institucionales y procedimientos expeditos, que permitan conocer la demanda de inmuebles de las instituciones públicas, así como la existencia o disponibilidad de ellos.
  
- Fijar procedimientos ágiles y eficientes, por vía de los cuales se controle, coordine, administre y vigile la propiedad del sector público.
  
- Procurar que las obras materiales que sobre dichos bienes se realicen (construcción, reconstrucción, adaptación o - aprovechamiento de espacios físicos), se lleven a cabo -- con base a normas técnicas y programas que garanticen una mayor racionalidad de los recursos públicos.

Vamos a reiterar nuevamente que a la Secretaría de Desarrollo Social, en los términos de la legislación vigente, le corresponde poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles - de propiedad federal; proyectar las normas y en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales; elaborar y manejar el inventario y catálogo de dichos bienes, así como tener a su cargo el Registro Público de la Propiedad Federal.

"Del contenido, naturaleza y alcance de las referidas facultades consignadas en diversos ordenamientos legales y reglamentarios, se puede afirmar que el marco jurídico inmobiliario federal contempla cuatro vertientes fundamentales:

- e) Las concernientes al CONTROL, entendida ésta como la intervención que tiene la SEDESOL en todos aquellos actos - mediante los cuales las dependencias y organismos descentralizados adquieren inmuebles por distintas vías, para el cumplimiento de sus fines.

Sobre este rubro se aprecia, que el número de operaciones de adquisición de inmuebles que realiza el sector público se incrementa año con año, sin embargo la realidad de -- muestra desorden y dispendio en muchas de las operaciones que se realizan.

Respecto a estas circunstancias y para atender la demanda inmobiliaria del sector público es necesario que la -- SEDESOL cuente con un catastro inmobiliario actualizado,

por lo cual y como lo mencionamos en capítulos precedentes, se mantiene permanentemente alimentado el Inventario y Catálogo Inmobiliario Federal.

- b) Las de ADMINISTRACION, por medio de las cuales el Ejecutivo Federal por conducto de la SEDESOL, autoriza la enajenación, destino, permuta o cualquier acto de afectación de la propiedad inmobiliaria.

En este renglón la administración inmobiliaria adquiere vigencia a través de los actos que afectan los bienes que mencionamos, que tienen como finalidad entre otras, fijar responsabilidades a las instituciones públicas para que no cambien sin autorización el tipo de aprovechamiento o destino de los bienes y que conserven a su servicio los inmuebles estrictamente indispensables para el cumplimiento de sus funciones, evitando la tendencia a transmitir la propiedad de los mismos a personas físicas o morales de derecho privado, sin considerar si son útiles para fines públicos.

Actualmente se pretende determinar una prelación conforme a la cual se autorice el destino, la afectación o transmisión de los inmuebles de la federación, partiendo del principio que además de la función social que deben cumplir, significan recursos económicos para atender otro tipo de servicios.

- c) Las del APROVECHAMIENTO INMOBILIARIO, representan las acciones que se prevén para hacer óptima la utilización

de cada uno de los bienes que constituyen el patrimonio - inmobiliario federal, evitando su subutilización, mante--nerlos ociosos o desviar su finalidad de servicio.

Se ha venido implementando normatividad para establecer - líneas y criterios administrativos y técnicos para realizar el uso de los inmuebles federales disponibles, - creando programas que sean acordes a sus características y vocación.

En este aspecto se ha procurado dar participación a los - Gobiernos Estatales y Municipales, considerando sus necesidades de espacio.

- d) Las de INSPECCION Y VIGILANCIA, que enmarcan la actividad administrativa de cuidar y dar protección a los inmuebles federales, evitando sean explotados por terceros indiscriminadamente.

Evitar tales situaciones exige una eficaz y oportuna actividad de vigilancia, que permita ejecutar las acciones - administrativas en defensa de los intereses de la federación.

En la actualidad y para lograr tales propósitos se viene intentando que todas las instituciones que utilicen inmuebles federales regularicen su situación administrativa sobre el uso de los bienes y en muchos casos coadyuvar en la integración de los elementos que se requieran para la

obtención de los títulos de propiedad." (32)

Los inmuebles de dominio privado de la Federación representan por sus características legales y administrativas, elementos propios para la actividad pública y para cubrir necesidades de espacio de las dependencias y entidades, así como de los gobiernos estatales y municipales.

Como complemento a todo lo expuesto es oportuno indicar, que la dependencia rectora en materia inmobiliaria, en representación del gobierno federal, se ha preocupado por promover la expedición de medidas administrativas que sistematicen los diversos aspectos que en la actualidad atañen a los bienes que nos ocupan, es por eso que se han publicado los siguientes -- Ordenamientos:

- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Salud, para que en su carácter de administradora del Patrimonio de la Beneficencia Pública, enajene a título oneroso y fuera de subasta, los inmuebles que la misma tenga en propiedad y administración y que no sean adecuados para el cumplimiento de sus fines. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de septiembre de 1990).

En este caso, se trató de otorgar un instrumento para agilizar las enajenaciones fuera de subasta pública de aquellos inmuebles que la Beneficencia Pública no requiere para su servicio y que no obstante recibe por diversas vías, como herencias, legados, donaciones etc., y que por sus características no son aptos para el servicio público

(32) Memoria de la Primera Reunión Nacional de Unidades de Control de Bienes Inmuebles de los Centros SAHOP. Ob. Cit. pp.38, 40, 42, 44 y 46.

y existe el riesgo de que sean subutilizados o se mantengan ociosos.

- Acuerdo por el que se establecen las bases para llevar a cabo la instrumentación y ejecución de los Programas para la administración, conservación y mantenimiento de los -- inmuebles de propiedad federal, en los que se encuentran alojadas oficinas de diversas instituciones públicas. - (Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 1992).

Existen dentro del acervo inmobiliario federal algunos - bienes localizados en diversas Entidades Federativas, -- que son utilizados por dos o más dependencias o entidades, inclusive instituciones de carácter estatal y municipal, cuyo uso requiere ser reglamentado, en la inteligencia - que en la mayoría de los casos se trata de los edificios denominados "Palacios Federales", que por sus caracte-- rísticas tienen casi todos, aspectos arquitectónicos rele-- vantes.

- Decreto mediante el cual se autoriza a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Urbano y Ecología (actualmente de Desarrollo Social) a enajenar a título oneroso y en subasta pública los inmuebles que han sido decomisados por resolución judicial por tratarse de - objetos, instrumentos o productos de la comisión de delitos del Orden Federal. (Publicado en el Diario Oficial - de la Federación de 8 de abril de 1992).

Los citados inmuebles están considerados como del dominio privado de la federación, y se pretende autorizar a través del referido Ordenamiento a las mencionadas dependencias para que celebren contrato de mandato con Nacional y Financiera y ésta realice los actos tendientes a enajenar los bienes.

- Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Desarrollo Social a transferir en favor de los Gobiernos de las Entidades Federativas, los inmuebles donde se ubican las escuelas en las que prestan servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y especial. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de julio de 1993).

Como es sabido, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, suscribió con fecha 18 de mayo de 1992 con los Gobiernos de los Estados de la República, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, con el objeto primordial de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación.

Consecuentemente con lo anterior y en la misma fecha, se acordó llevar a cabo la transferencia en favor de dichos gobiernos, de los inmuebles del gobierno federal destinados a los planteles escolares.

Como se pueda apreciar, el Decreto en cuestión establece las bases para agilizar la transferencia de los inmuebles de que se trata.

- Por último se puede afirmar, que con el objeto de hacer óptimos los recursos de la Administración Pública Federal, es imperativo reforzar las acciones tendientes a dar participación a las diversas instituciones públicas que utilizan los insumos propiedad de la federación, en tal virtud, con fecha 28 de enero de 1993, la Secretaría de Desarrollo Social y la de Hacienda y Crédito Público, expedieron un Acuerdo, por el que se establecen las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Desincorporación de Bienes Muebles e Inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que tiene por objeto reforzar las acciones inherentes a la afectación, baja y destino final de sus activos improductivos (muebles e inmuebles) que ya no sean adecuados para el servicio para el que fueron destinados.

## C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Patrimonio del Estado es una expresión muy amplia - que comprende los bienes corporales e incorporales, muebles e inmuebles que pertenecen a las diversas instituciones públicas, sometidos a un régimen de derecho público y solo por excepción a un régimen de derecho privado.

El Patrimonio Nacional se integra de:

- Bienes de dominio público de la Federación
- Bienes de dominio privado de la Federación.

- 2.- El 18 de diciembre de 1902, se promulgó la Ley sobre - Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, la cual en 5 capítulos y 71 artículos representa - la primera disposición especial para regular el Patrimonio Inmobiliario Federal.

- 3.- La Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982 (con diversas reformas y adiciones), actualmente constituye el Ordenamiento sustantivo en materia inmobiliaria federal.

- 4.- La Secretaría de Desarrollo Social (creada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992), es la Dependencia administradora del patrimonio inmobiliario federal, la cual representa el interés de la nación en las operaciones que sobre dichos bienes se realicen, ejerciendo tales atribuciones por conducto de la Dirección General del Patrimonio -- Inmobiliario Federal. (Artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social).
  
- 5.- Los bienes inmuebles sujetos al régimen de dominio privado de la Federación que son administrados por la Se - cretaría de Desarrollo Social, se enumeran en el artículo 3o., de la Ley General de Bienes Nacionales, fracciones II, III, IV, VI y VIII.
  
- 6.- Los bienes inmuebles sujetos al régimen de dominio privado de la Federación están circunscritos a un ámbito de derecho privado, pero destinados a fines públicos, - incluye su régimen la aplicación de leyes administrativas, pero sin que éstas predominen como acontece en los bienes de dominio público.
  
- 7.- Es principio fundamental plasmado en la Ley General de Bienes Nacionales, que los inmuebles de dominio privado de la Federación, sean destinados prioritariamente al - servicio de las dependencias y entidades de la administración pública Federal, estatales y municipales.

8.- Los inmuebles sujetos al régimen de dominio privado de la Federación tienen, entre otras, las siguientes características:

- Pueden ser incorporados al dominio público de la federación.
- Son inembargables, imprescriptibles y son susceptibles de enajenación.
- Pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común, con excepción de la donación y el comodato, salvo que estén expresamente autorizados por la Ley.
- Su transmisión onerosa o gratuita se autoriza mediante Decreto del Ejecutivo Federal.
- Están sujetos supletoriamente en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

9.- La figura administrativa del DESTINO, consiste en formalizar mediante el Ordenamiento respectivo que se publica en el Diario Oficial de la Federación, el uso de cada uno de los inmuebles federales que requieren las instituciones públicas para su servicio.

10.- Las dos principales medidas de control de los recursos inmobiliarios federales que cubren el ámbito de acción de dichos bienes, pueden considerarse los siguientes:

- INVENTARIO Y CATALOGO

Actividad de identificar los inmuebles en sus aspectos cuantitativos, cualitativos y jurídicos.

- FUNCION REGISTRAL

Entendida ésta como el acto formal de inscribir los bienes inmuebles, para salvaguardar los intereses de la nación ante terceros.

11.- En síntesis se puede afirmar que los objetivos que persigue el Registro Público de la Propiedad Federal pueden resumirse en:

- Inscribir los diversos títulos y Ordenamientos para garantizar la solidez jurídica de las operaciones inmobiliarias de la nación.

- Proporcionar publicidad registral a los actos jurídicos en que sea parte el gobierno federal.

- Contribuir a la integración y actualización del inventario y catálogo que cuantifique y cualifique la existencia territorial a favor de la Federación.

12.- Se ha reiterado que la Constitución de 1917, reivindica para la nación algunos recursos y permite la imposición de modalidades al derecho de propiedad; pero lo más importante es que cambia la concepción básica de este derecho, y consagra el concepto del derecho de propiedad como función social. Con esta base se reglamenta -- ampliamente en el artículo 27 Constitucional el derecho de propiedad, gestando modalidades y especificando al - gunas en el propio precepto.

13.- Podemos afirmar, que las reformas y adiciones que en - últimas fechas ha sido objeto el artículo 27 Constitu-- cional, no contravienen la función eminentemente social de la propiedad en nuestro país, ya que tales modifica-- ciones se sustentan en un criterio de apoyo a los dis-- tintos niveles que la conforman, aunado al interés del legislador de hacer este concepto congruente con los - cambios económicos y sociales que prevalecen en el -- país.

14.- Derivado del contenido del artículo 27 Constitucional, la propiedad de las tierras se divide en Pública, Priva da y Social.

La nación transmite el dominio a los particulares, cons tituyendo la propiedad privada; reconoce y protege a - los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad so cial, y se reserva la propiedad y el dominio de determi nados bienes, mismos que forman parte de la propiedad - pública.

- 15.- Los bienes inmuebles de dominio privado de la federación forman parte de la Propiedad Pública, mismos que el Estado se reserva para destinarse al servicio de las diversas instituciones de Gobierno o en su caso otorgarse el uso de los mismos a las personas de derecho privado en los casos que la Ley lo permita.
- 16.- La Secretaría de Desarrollo Social en su calidad de autoridad en el ámbito inmobiliario federal, ha iniciado acciones para establecer un adecuado sistema de control, administración y aprovechamiento, que obviamente enmarca a los bienes de dominio privado de la federación y el cual consiste en la adopción de medidas normativas y administrativas para el alcance de objetivos de servicio de dichos bienes.
- 17.- Como un paso inicial para alcanzar lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social y la de Hacienda y Crédito Público, emitieron un Acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1993, en el que se establecen, las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Desincorporación de los Bienes Muebles e Inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que tienen por objeto hacer óptimos los recursos federales, reforzando las acciones y medidas tendientes a la afectación, baja y destino final de sus activos improductivos que ya no sean adecuados para el servicio para el que fueron destinados.

En el aspecto inmobiliario federal, la expedición del -  
citado Acuerdo beneficia enormemente la corresponsabili-  
dad de las Instituciones de Gobierno para involucrarse  
en el aprovechamiento y control de los inmuebles que -  
tienen a su servicio.

18.- Se puede concluir este trabajo afirmando, que no podrá  
haber resultados positivos sobre una correcta adminis-  
tración inmobiliaria federal, si no se fortalecen las -  
siguientes circunstancias:

- Dar a conocer a las instituciones públicas el marco  
normativo que regula el patrimonio inmobiliario fe-  
deral.
- Procurar que los inmuebles se apliquen efectivamen-  
te a los usos que motivaron su adquisición.
- Establecer un banco central de información inmo-  
liaria, que permita conocer realmente la demanda de  
inmuebles, así como el número y características de  
bienes disponibles.
- Fortalecer el establecimiento de procedimientos --  
ágiles, a través de los cuales se controle, coordi-  
ne, administre y vigile la propiedad inmobiliaria -  
del sector público.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL "Teoría General del Derecho Administrativo", 7a. Ed. - Porrúa, Méx. 1988.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL "Catálogo de Ordenamientos - Jurídicos de la Administración Pública Federal". 3a. Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1989.
- AGUILAR CARVAJAL, LEOPOLDO "Segundo Curso de Derecho - Civil", Ed. Porrúa, Méx. - 1980.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO "Las Garantías Individuales" 16a. Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1982.
- CARRAL Y DE TERESA, LUIS "Derecho Registral", 10a. - Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1988.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA "El Derecho Agrario en México " 5a. Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1980
- DE PINA VARA, RAFAEL "Diccionario de Derecho", 15 Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1988

- DE PINA VARA, RAFAEL

 "Derecho Civil Mexicano", -  
 Bienes-Sucesiones, 8a. Ed.,  
 Edit. Porrúa, Méx. 1980.
- FERNANDEZ DEL CASTILLO, GERMAN

 "La Propiedad y la Expropiación", 2a. Ed., Fondo para  
 la Difusión del Derecho. -  
 Escuela Libre de Derecho. -  
 Méx. 1987.
- FRAGA, GABINO

 "Derecho Administrativo", 3a.  
 Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1979
- LEMUS GARCIA, RAUL

 "Panorámica Vigente de la -  
 Legislación Agraria Mexicana", 1a. Ed. Edit. Limse, -  
 Méx. 1972.
- LEMUS GARCIA, RAUL

 "Derecho Agrario Mexicano",  
 3a. Ed. Edit. Limsa, Méx.  
 1978.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO

 "El Derecho Precolonial", 5a.  
 Ed. Edit. Porrúa, Méx. 1985.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO

 "El Problema Agrario de México", 12a. Ed. Edit. Porrúa,  
 Méx, 1988.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO

 "El Sistema Agrario Constitucional", 4a. Ed. Edit. Porrúa  
 Méx. 1975.

- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL

"Derecho Civil Mexicano" --  
Tomo III, 5a. Ed. Edit. --  
Porrúa, Méx., 1981.

- SERRA ROJAS, ANDRES

"Derecho Administrativo", To-  
mos I y II, 9a. Ed. Edit. -  
Porrúa, Méx. 1979.

- Constitución Política de  
los Estados Unidos Mexica-  
nos, Comentada, 3a., -  
Ed. Instituto de Investi-  
gaciones Jurídicas de la  
UNAM y la P.G. de J. D.F.,  
Méx. 1992

- Diccionario Jurídico Maxi-  
cano, Instituto de Inves-  
tigaciones Jurídicas de -  
la UNAM, Tomos I y VII

- Manual de Organización de  
la Dirección General de -  
Administración y Aprove-  
chamiento Inmobiliario -  
Federal de la SAHOP. 1981

- Memoria de la Primera --  
Reunión Nacional de Unida  
des de Control de Bienes  
Inmuebles de los Centros  
SAHOP, Edit. Bodoni, Méx.  
1981.

- Memoria del Inventario y  
Catálogo General de Bie--  
nes de la Administración  
Pública Federal, Méx. --  
SAHOP. 1982

## L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY SOBRE CLASIFICACION Y REGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES FEDERALES (1902).
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1944)
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1969)
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (1982) Y SUS DIVERSAS REFORMAS
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y -  
PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS --  
HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS

- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA
  
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL
  
- REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL
  
- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE ENERO DE 1992, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 27 - DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA - NOS
  
- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 28 DE ENERO DE 1992, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 3o, 5o, 24, 27, 130 Y SE ADICIONA EL ARTICULO DECIMO SEPTI MO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.