

10  
2 Ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

## ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACION Y ENAJENACION DE INMUEBLES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**EMMA SOFIA CASTAÑEDA GARAY**

ASESOR: LIC. JAVIER MELLADO JIMENEZ

270369



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1999

TESIS CON  
ALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **A Dios:**

Por darme una bendición más al lograr un objetivo que debí haber alcanzado tiempo atrás, por darme la claridad necesaria para entender lo importante que es alcanzar las metas y por permitirme tener el entusiasmo y el amor de llegar a lograr una de las cosas más importantes de mi vida.

## **Al Licenciado Javier Mellado Jimenez:**

Por brindarme su amistad, su apoyo y su confianza al haberme impulsado a emprender esta tarea y que aún a pesar de que nuestra amistad no se ha cultivado a través del tiempo, con su sencillez y buen criterio, me dejó ver la grandeza de su espíritu al ayudarme a concretar un algo tan importante, como es llegar a este momento

Así una vez más, gracias por ese voto de confianza, por darme la oportunidad de ser mi amigo.

## **A mis padres:**

María Dolores Garay de Castañeda y:  
Horacio Castañeda Guevara

Por impulsarme siempre a salir adelante, por haber nacido de ellos y sobre todo a mi señora madre por haberme inculcado el camino de la superación y el deseo de lograr todo lo que una se propusiere, por haberme dado su amor y porque desde donde esta se encuentra gozando conmigo de este momento tan importante en mi vida, gracias a Dios una vez más por haberme dado los padres que me dio.

## **A mi hermano Carlos Hugo:**

*No cabe duda que soy una mujer afortunada al haberme brindado la vida la oportunidad de tener un hermano como tú, que en el momento preciso ha sido mi padre, en el momento oportuno ha sido mi hermano y en el momento necesario ha sido un gran amigo, encontrar tantas cualidades en una sola persona no es fácil, sin embargo Dios me colmó de bendiciones al darme un hermano como tú, gracias por todo tu amor tu comprensión y por ese ejemplo que me has sabido dar siempre con tu honradez, tu rectitud, tu sencillez y hermandad.*

## **A mi hermano Horacio:**

*Por haberme brindado tu apoyo, tu cariño y transmitirme siempre esa necesidad de culminar uno de los objetivos más importantes de mi vida, por desear siempre que mis esfuerzos llegaran a hacerse realidad y por darme el ejemplo de que el triunfo se logra luchando día a día y que se puede llegar tan alto como uno lo decide y que puedes estar tan abajo como así lo determines, que el poder esta dentro de uno mismo y que una es tan grande como quiera llegar a serlo y tan pequeño como así lo decidas.*

## **A mi hermana Leticia:**

*Quien más que una hermana ha sabido ser una autentica madre, mi mejor amiga, la persona que me ha permitido con su intuición aprender a desarrollar la mía, con su sencillez mostrarme su grandeza, con su nobleza la calidad de ser humano que es, por siempre tener una palabra adecuada en el momento preciso porque la vida me arrebató a mi verdadera madre, pero Dios de igual forma me regaló el cariño insustituible de una mujer que es y deseo lo siga siendo mi segunda madre.*

## **A mi hermana María de la Luz:**

Por siempre transmitirme el entusiasmo por llegar a culminar mis objetivos en este rubro y porque con su ejemplo de madre, de esposa me demostró que si se puede lograr las metas que una se proponga alcanzar, que todo es cuestión de decisión y actitud.

## **A mis sinodales:**

- *Licenciado Eduardo Becerril Vega*
- *Licenciado Javier Mellado Jimenez*
- *Licenciado Alvaro Muñoz Arcos*
- *Doctor Gabino Eduardo Castrejon Garcia*
- *Licenciado Eduardo Rivadeneira Farrera*

Por haberme apoyado a culminar este paso tan importante, más que por darme un voto para integrar los trámites administrativos, me dieron un voto de confianza tanto a mi asesor como a mí por el presente trabajo.

## **A mis amigas:**

- *María Concepción Maldonado*
- *Clotilde Valiente Hernández*

Por haberme ayudado a concluir este paso tan importante para el ejercicio de la profesion, por brindarme su amistad y por demostrármela en esta significativa forma, gracias

**A tres grandes:**

**Lic. Eugenio López García:**

Mi cuñado querido, de quien he recibido grandes cosas que no tienen un valor económico pero valen mucho más que eso, de quien he aprendido que no sólo se triunfa ganando dinero a manos llenas, ni estando rodeado de lujos, que la riqueza interna es más difícil de conseguir, pero mas fácil poderla conservar y que con esta se puede lograr el triunfo que una busque, gracias por creer en mi y por formar parte de mi familia

**Lic. Francisco Rodríguez Estrada:**

Por el voto de confianza que imprimiste a mi trabajo a sabiendas de que carecía de título, demostrándome que de cualquier manera soy un abogado para ti, una persona que hasta hoy a defendido tus intereses, gracias por brindarme el privilegio de tu amistad y confianza, verdaderamente me siento muy orgullosa de tener un amigo como tú, con todo respeto y admiración, gracias.

**Lic. Sergio López Jaimes:**

*Con todo mi cariño, respeto y admiración por su ejemplo de triunfo porque siempre con hechos me ha mostrado que el éxito es una actitud positiva ante la vida, es constancia, es audacia, es habilidad, es querer, gracias.*

**A la Universidad Nacional Autónoma de México:**

Por haber tenido el privilegio de pertenecer a esta gran escuela y obtener a través de ella un grado superior que me proporciona un medio de vida digno y honesto.

**ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACIÓN Y  
ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DE ORGANISMOS  
DESCENTRALIZADOS.**

Objetivo	1
----------	---

**Capítulo I**

**PATRIMONIO DEL ESTADO.**

1.1	Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	2
1.2	Breve análisis de la Ley General de Bienes Nacionales.	10
1.3	Régimen Patrimonial del Estado.	19

**Capítulo II**

**SECRETARÍAS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS  
Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.**

2.1	Secretarías de Estado. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	23
2.2	Organismo Descentralizado.	39
2.3	Departamentos Administrativos.	53
2.4	Empresas de participación estatal.	57
2.5	Fideicomisos.	63

### Capítulo III

#### RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO.

3.1	Patrimonio Nacional.	75
	A) Bienes del dominio público de la Federación.	75
	B) Bienes del dominio privado de la Federación .	100
3.2	Naturaleza jurídica de un bien inmueble del dominio público de la nación destinado a un servicio público a cargo de un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal.	106
3.3	Fundamentos legales Artículo 28 Constitucional, Fracción VII.	109
		110
	A) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	114
	B) Ley General de Bienes Nacionales.	118
	C) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	
3.4	Competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	120

## Capítulo IV

### PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACION DE UN BIEN INMUEBLE PROPIEDAD DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

4.1	Uso y aprovechamiento de los inmuebles, propiedad de un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal.	122
4.2	Procedimiento de desincorporación de un bien inmueble del Dominio Público de la Federación.	128
4.3	Procedimiento de enajenación de un bien inmueble de un Organismo Descentralizado.	135
4.4	Modelo de contrato de compra – venta.	141
4.5	Registro Público de la Propiedad Federal.	151
	Conclusiones.	164
	Bibliografía.	166
	Legislación.	167

## OBJETIVO

El presente trabajo tiene como finalidad analizar detalladamente el procedimiento de desincorporación y enajenación de inmuebles propiedad de *Organismos Descentralizado con el* objeto de proponer una opción que simplifique tiempo dentro del procedimiento vigente, toda vez que para poder enajenar un inmueble de un Organismo Descentralizado es necesario llevar a cabo previamente ante todo un procedimiento para desincorporarlo del dominio público, siendo el objeto de desincorporación, la compra venta de una inmueble, resulta engorroso el procedimiento en sí mismo, en virtud de que se requieren aproximadamente dos años para lograr concluir el procedimiento antes citado, y si partimos de la base de que en las compraventas entre particulares se requiere aproximadamente de quince días para preparar la documentación previa a la operación de compra venta y la firma de la escritura pública correspondiente, pagado los impuestos e inscrita en el Registro Público de la Propiedad tarda aproximadamente dos meses; existe una diferencia abismal entre un procedimiento y otro, lo que implica pérdidas, y en el caso que nos ocupa esto implica entorpecer el beneficio del patrimonio de la propia Administración Pública Federal, debido a que no ingresa el producto de la venta de un inmueble a sus recursos financieros con la prontitud necesaria, sufriendo un quebranto. Por ello, consideramos se debe implementar un procedimiento más ágil que pueda aportar un beneficio a la Administración Pública Federal y reflejarlo en última instancia a la sociedad misma, por medio del reparto del presupuesto a cada dependencia para ser utilizado en el cumplimiento de sus cometidos.

## CAPITULO I

### **1.1.- ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

El Artículo 27 Constitucional es un precepto legal primordial en el desarrollo del presente trabajo, por lo que es conveniente destacar el momento histórico en que se formuló nuestra Constitución

En esta etapa histórica, había un ambiente de clamores del pueblo por el advenimiento de un sistema jurídico más justo, fue cuando llegó Carranza al Constituyente de Querétaro por medio de su representante, el Lic. José Natividad Macías, proponiendo multitud de Reformas a la Constitución de 1857; pero en el seno del Constituyente se impuso la realidad, y en lugar de las Reformas, se dictó una nueva Constitución que dejó insubsistente la de 1857.

El debate del Artículo 27 del proyecto enviado por el Primer Jefe, se había estado posponiendo porque lo mismo que el 5º la forma en que estaba expuesto y los puntos que resolvían sus preceptos, no eran bastantes para solucionar el problema social más vasto y mas trascendental de todos los que tenía enfrente la Revolución hecha Congreso, tampoco las iniciativas presentadas por varios diputados habían satisfecho los ideales del Constituyente.

La obra gloriosa para el Constituyente de 1917, fue la implantación de los Artículos 27 y

123" (1)

Podemos hacer ahora algunos breves comentarios sobre el Artículo 27 tal como fue aprobado por los constituyentes.

Los dos recursos naturales mas valiosos, la tierra y el agua en el territorio nacional, son dos factores de la producción más importantes para la agricultura (salvo el trabajo del campesino), que se atribuyen originalmente a la Nación, la cual puede transmitir su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada, cuya existencia es entonces garantizada por la Constitución, salvo las necesidades agrarias que la misma reconoce.

La Nación puede en cualquier momento, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, lo que significa que puede llevar a sus últimas consecuencias la esencia de la propiedad privada en México en su papel de una función social.

Pueden además, hacerse expropiaciones por causa de utilidad pública mediante indemnización: el término mediante sustituyó al de previa; este último ponía al Estado mexicano -si no tenía posibilidad de pago en condiciones de no poder hacer prevalecer el interés público sobre el privado (así ocurría con la Constitución Política de 1857).

Con el criterio de la equidad y con el de la utilidad, la Nación puede regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para su conservación.

Como una defensa de nuestros recursos estratégicos, se señaló una Reforma posterior, que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, no se otorgarían concesiones sin contratos y sólo la Nación podrá explotarlos; así como también que sólo ésta podrá generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica y para estas materias tampoco se otorgarán concesiones a los particulares. Lo cual amplía y fortalece al sector público en los puntos clave de la economía nacional, los energéticos.

El problema del campo era y sigue siendo el más importante del país. El Artículo 27 originalmente ordenó que se dictaran todas las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y para la creación de nuevos centros de población agrícola.

En defensa a los campesinos se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes que pertenecieron a los pueblos y comunidades y el recurso de amparo que originalmente no existió en el Artículo 27 para los propietarios afectados con resoluciones

dotatorias y restitutorias de ejidos de aguas, se concedió después y una Reforma posterior volvió a eliminarlo". (2)

En el Artículo 27 se determinan las autoridades competentes para el caso de expropiación. Restringe a las instituciones de beneficencia tener capitales impuestos a intereses las otras corporaciones y sociedades civiles o mercantiles sólo podrán poseer ó administrar los bienes necesarios para que se cumplan los fines de la institución. Se les prohíbe a dichas sociedades poseer o administrar propiedades rústicas, con excepción del terreno indispensable para el establecimiento o los servicios de los objetos indicados en la propia Constitución

Asimismo, el Artículo 27 garantiza la propiedad y señala que la expropiación sólo es posible previa indemnización.

Actualmente el Artículo de referencia ha sufrido diferentes modificaciones, que en breve mencionó por lo que toca al tema que nos ocupa.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

---

(2) Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico, 4ª Edición Editorial Porrúa, México 1996, Págs 80 y 81

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas de aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieran adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podía a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquirieran en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o delegaciones.

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del Artículo 130 y su Ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que *determine la Ley reglamentaria*.

III.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

IV.- En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este Artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que la tierra propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para los efectos de computo. Asimismo, la Ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia Ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción:

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las Leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales, impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas Leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas Leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propia particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente Artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación administración,

temate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoria. (3)

## 1.2. BREVE ANÁLISIS DE LA LEY DE BIENES NACIONALES

Considerando que el tema que someto a éste Jurado, lo contempla la Ley General de Bienes Nacionales, y que básicamente en esté cuerpo jurídico el que regula el procedimiento de desincorporación y enajenación de inmuebles de la Administración Pública Federal: incluidos en éste los Organismos Decentralizados, pondero conveniente hacer un breve análisis de la Ley antes citada.

La Ley General de Bienes Nacionales, fue creada por decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de Enero de 1982.

Por lo que el Artículo 2º habla de los bienes del dominio público; el 3º del dominio privado. A continuación se encuentra una serie de normas generales y vuelve hablar de Bienes de dominio público en el Artículo 16 y en los Artículos 34, 35, 36, tratando de bienes de uso común, hasta el Artículo 29. (4)

---

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, Secretaria General, Direccion del Secretario México 1994, Págs 22, 23, 24 Y 25

(4) Acosta Romero Miguel Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed Porrúa, 2a Seccion México 1993. Pág 211

Habla también de la zona Federal marítima terrestre de los terrenos ganados al mar, que son de dominio público.

Se aprecia en esta Ley en todos los aspectos de la propiedad inmobiliaria Federal del dominio público como parte a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, (ahora competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo)

Dentro de la clasificación de los bienes: bienes de uso común, bienes afectos a un servicio público y bienes de dominio privado, los de uso común que son una especie de los bienes del dominio público

La Ley en concreto, consta de cien Artículos divididos en capítulos que ha saber son los siguientes.

- I.- CAPITULO PRIMERO
- II.- DISPOSICIONES GENERALES
- III.- DE LA ADQUISICIÓN DE LOS BIENES E INMUEBLES.
- IV.- DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO
- V.- DE LA ZONA FEDERAL MARÍTIMA TERRESTRE Y DE LOS TERRENOS GANADOS AL MAR
- VI.- DE LOS INMUEBLES DEL DOMINIO PRIVADO
- VII.- DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL
- VIII.- DEL CATALOGO E INVENTARIO DE LOS BIENES Y RECURSOS DE LA NACIÓN
- IX.- SANCIONES
- X.- TERRITORIOS

Cabe mencionar, que a la fecha de la realización de la presente investigación las facultades que tenía a su cargo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de abril de 1994 estarán a cargo o serán competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Sin embargo, actualmente no ha habido Reforma de la Ley para modificar a los Artículos en los que señale la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por lo que en los Artículos que se mencionarán a continuación deberá de entenderse que las facultades corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

## **CAPITULO I**

### **DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1º** - El patrimonio Nacional se comprende de:

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

**ARTÍCULO 2º** .- Son bienes de dominio público:

**V.-** Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin u los equiparados a éstos, conforme a la Ley.

**ARTÍCULO 3º .-** Son bienes del dominio privado:

**FRACCIÓN 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.

**VI.-** Los demás muebles e inmuebles que por cualquier título jurídico adquiere la Federación.

**VII.-** Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que se ingresen por las vías de derecho público y tengan por objeto la Constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional y 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**ARTÍCULO 4º.-** Los bienes a que se refiere el Artículo anterior 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 de hecho se utilicen en estos fines

**ARTÍCULO 5º.-** Los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la Jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva

**ARTÍCULO 6º.-** Los bienes del dominio privado con excepción de los comprendidos en la fracción I, del Artículo 3º .. en todo lo previsto por la Ley,

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 la policía y de desarrollo urbano correspondientes

**ARTÍCULO 7º.-** Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer los juicios, penales o administrativos .. sean de dominio público o de dominio privado.

**ARTÍCULO 9º-** Las operaciones inmobiliarias, incluso las enajenaciones que realicen Entidades de la Administración Pública Federal que tengan por objeto principal la adquisición, desarrollo, fraccionamiento o comercialización, de inmuebles, se sujetarán a lo dispuesto en sus respectivas Leyes, Decretos o acuerdos de creación y a las reglas generales que al efecto expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las cuales deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO 10º-** Asimismo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias, que realicen los Organismos Descentralizados en relación con los bienes del dominio público a fin de determinar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen ...

Los Organismos Descentralizados tratándose de inmuebles de dominio público, pagarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones o enajenaciones onerosas, de inmuebles que celebren de conformidad con esta Ley.

El pago a que se refiere éste párrafo deberá efectuarse en la Tesorería de la Federación, previamente a la formulación de cada contrato.

**ARTÍCULO 17.-** Desincorporar del dominio público, en los casos en que la Ley lo permita y asimismo mediante Decreto un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público.

**ARTÍCULO 28.-** 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. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público previamente deberán de cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en ésta Ley y en sus disposiciones reglamentarias.

**ARTÍCULO 34.-** Los inmuebles que formen parte de patrimonio de los Organismos Descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o estén directamente asignados o afectos 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

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

## **CAPITULO V**

### **DE LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO**

**ARTÍCULO 57.-** Los inmuebles del dominio privado se destinaran prioritariamente al servicio de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Publica Federal, Estatales y Municipales, en este caso deberán ser incorporados al dominio público.

**ARTÍCULO 59.-** La transmisión del dominio a título gratuito u onerosos, de los bienes e inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquellos que forman parte del patrimonio público, sólo podrá autorizarse mediante Decreto del Ejecutivo Federal.

**ARTÍCULO 62.-** La enajenación de bienes a fin de aplicar su importe a la adquisición de inmuebles para los servicios públicos de la federación, en el caso previsto en la fracción III del Artículo 548. se hará en subasta pública la convocatoria, se publicará con 15 días de anticipación por lo menos en el Diario Oficial de la Federación en uno de los periódicos de mayor circulación en la Entidad de ubicación de los muebles.

**ARTÍCULO 63.-** En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las Dependencias de la Administración Pública Federal se aparte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:

I.- Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquirente de enajenación o de cualquier otra autorizada por la Ley, cuando se requiera: el precio de los inmuebles que se vayan a adquirir así como el monto de las indemnizaciones o rentas, no podrá ser superior al señalado en los dictámenes respectivos.

**ARTÍCULO 69, PÁRRAFO II.-** Tratándose de inmuebles Federales o de Dominio público los Organismos Descentralizados objeto de algunos de los actos contratados que sean nulos conforme a este Artículo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá recuperarlos administrativamente y determinar su aprovechamiento conforme a la política inmobiliaria del Gobierno Federal o entregarlos al Organismo Descentralizado que corresponda, según sea el caso.

**ARTÍCULO 70.-** Los Decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso refrendos por Secretarios de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Hacienda y Crédito Público. Igual formalidad requerirán los Decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebran los Organismos Descentralizados siempre que se trate de dominio público

**ARTÍCULO 73.-** Los actos jurídicos de muebles e inmuebles en los que intervengan las Entidades de la Administración Pública Federal, podrán celebrarse ante los Notarios Públicos de

su elección con residencia en la entidad o localidad federativa en que se ubique el inmueble del que se trate, en sugerencia a lo que disponga esta Ley y las de la materia correspondiente. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo excepcionalmente y en cada caso que así lo amerite, a solicitud de las Entidades Paraestatales, podrá habilitar notorios de diferentes circunscripción y en todo caso, vigilaran que todos los actos notariales hayan cumplido disposiciones legales ejerciendo para ello las atribuciones que le corresponden". (5)

### **1.3 RÉGIMEN PATRIMONIAL DEL ESTADO**

La noción del Patrimonio del Estado resulta a veces difícil de precisar, porque comprende muchos elementos cuyo régimen jurídico es de símbolo, y además, porque se han formulado materias autónomas que estudian sectores de los que nosotros entendemos como patrimoniales, en la actividad del Estado.

#### **PATRIMONIO DEL ESTADO**

##### **CONCEPTO**

"Es el conjunto de elementos materiales e inmateriales tanto del dominio público, como del privado, cuya titularidad es del Estado, ya sea de forma directa o indirecta a través de

*Organismos Descentralizados* o sociedades mercantiles de Estado), y que le sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos". (6)

Así dentro del Patrimonio del Estado, considero que se encuentran los siguientes elementos

1.- El territorio y todas las partes integrantes del mismo:

A) La superficie terrestre, delimitada por las fronteras negociadas o naturales, y dentro del cual se encuentran bosques, los minerales, la fauna, y las aguas interiores.

B) El subsuelo y todos los minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y elementos radioactivos.

C) La Plataforma Continental, que es la prolongación del territorio por debajo de las aguas marítimas.

D) Las islas, incluyendo los arrecifes y cayos.

E) El mar territorial.

F) El mar patrimonial, y zona económica exclusiva. En estos elementos, se encuentran también flora y fauna

---

157 Ley General de Bienes Nacionales, Ed. Porrúa 33a Edición, México 1996, Pág. 526  
163 Acosta Romero Miguel, 2º Curso de Derecho Administrativo, de. Porrúa, Segunda Edición, México 1993, Pág. 59

**G)** El subsuelo del mar territorial y del mar patrimonial.

**H)** El espacio aéreo.

- 2.- Todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del Estado
- 3.- Los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho privado.
- 4.- El conjunto de derechos de los que el Estado es titular, y
- 5.- Los bienes del dominio privado del Estado.

## **SU RÉGIMEN JURÍDICO**

El Patrimonio del Estado está sujeto fundamentalmente a un régimen de Derecho Público, basado en las disposiciones de los Artículos 27 y 28 a 48 de nuestra Constitución Política, y ese régimen no está sistematizado y unificado, sino al contrario, está integrado por numerosísimas Leyes y desde luego derivadas de párrafos o fracciones del propio Artículo 27 y otros que dan la base para una serie de aspectos que se centran en el ejercicio mismo de la soberanía del Estado sobre el territorio y sus bienes.

El Maestro Acosta Romero señala que alguna parte de ese patrimonio, "también está protegido por normas de Derecho Civil, que a mi juicio no son estrictamente las normas comunes

concretas, sino que es Derecho Civil de carácter exorbitante en función de una serie de excepciones que el propio Código Civil para el Distrito Federal y la Ley General de Bienes Nacionales y otras contienen". (7)

### **BASE CONSTITUCIONAL**

La base constitucional esta fundamentalmente en el Artículo 27, pero también encontramos aspectos relativos en los Artículos 73, 74, 75, 130 y por lo que respecta al aspecto territorial, estrictamente, es evidente que el territorio nacional y las partes integrantes de la Federación, están reguladas por los Artículos 42 a 48 de la propia Constitución.

Además, se tiene que considerar una serie de Leyes, que si bien no visualizan estrictamente el régimen patrimonial del estado, sí integran un marco jurídico en materias en las que disponen o administran esos elementos patrimoniales.

El Artículo 42 de la Carta Magna señala:

**ARTÍCULO 42.-** El territorio Nacional corresponde:

**I.-** El de las partes integrantes de la Federación,

**II.-** El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes,

III.- El de las islas de Guadalupe y de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión, y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

VI.- El espacio situado en el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

## CAPITULO II

### 2.1.- SECRETARÍAS DE ESTADO, LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

#### A) Antecedentes Históricos

El Maestro Acosta Romero señala, "que la Secretaría de Estado es un Órgano superior administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del estado".

El Secretario de Estado es la persona física titular de la Secretaría, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en este orden, la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza.

La Institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México. (8)

En 1810, se intentó la organización de un Gobierno con dos secretarios, uno con el caracter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, nombrando para el primero a Don Ignacio López Rayón y para el segundo a don José María Chico.

La Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, fue la primera que dio bases completas para la organización del Poder Público, establecido tres Secretarios: uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno.

Posteriormente, al consumarse la independencia de 1821 se crearon las Secretarías de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

Después de ese tiempo, las Constituciones Mexicanas se pueden separar en dos grupos: las centralistas y las Federalistas. Las Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836, dispusieron que para el despacho de los asuntos de Gobierno, habría cuatro Ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.

En 1843 introdujeron una innovación, al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industrial al lado de las Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

En 1853 se crearon cinco Secretarías de Estado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, y agregando el ramo de Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

El 12 de Mayo de 1853, se suprimió el ramo de relaciones interiores y se constituyó una sexta Secretaría, la de Gobernación.

Las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, dispusieron que "para el despacho de los asuntos de orden administrativos de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, agregando las dos últimas Constituciones que esa Ley hará distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". (9)

En las Leyes de 1861 y 1891 se establecen seis Secretarías que son las que venían existiendo de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público.

---

(9) Frajé Gabino. Derecho Administrativo, Trigesima Segunda Edición, I.d Porrúa, S.A. México 1993. Págs 182 y 183

La Ley de 1891 creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas y por Reforma del 16 de mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

La Constitución de 1917, suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, la Ley del 25 de Diciembre de 1917 conservó las Secretarías tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó la de Agricultura y Fomento de la Industria, Comercio y Trabajo agregando después, la de Educación Pública.

En 1937, se agregó la de Asistencia Pública, el 31 de Diciembre de 1940 y 15 de octubre de 1943, las de Marina y de Trabajo y Previsión Social; el 7 de Diciembre de 1946 las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativas. Se cambiaron denominaciones, como la de Industria y Marina por la de Defensa Nacional por Ley del 25 de Octubre de 1937; y la de Salubridad y Asistencia por la de Asistencia Pública, por la Ley de 18 de Octubre de 1943.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 y publicada el 24 de diciembre de 1958, creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional que sustituyó ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; asimismo dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; se dio a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y realizó importantes cambios en la competencia. La Ley del 29 de diciembre de 1874 transformó estos dos últimos Departamentos en Secretarías la de la Reforma Agraria y de Turismo. Quedando diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo

Posteriormente, el 29 de Diciembre de 1976 se Público en el Diario Oficial de la Federación, un instrumento muy importante como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de Diciembre de 1958, misma que fue Reformada y adicionada el 20 de Diciembre de 1982.

La Ley de 1976 y sus formas y adiciones actuales tuvo como propósito el unir en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado en el crecimiento del aparato administrativo, tratando de adecuar la Administración Pública a las necesidades y problemas que se plantearon, establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas Entidades administrativas, evitar duplicidad de funciones, para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se tradujeran en resultados satisfactorios.

Posteriormente en 1992, "desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, fusionando las actividades que eran a su cargo con las correspondientes a las de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo" (10)

---

(10) Gabino Fraga Derecho Administrativo, Ob Cit Pág 185

**B) Situación Actual.**

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente y sus Reformas, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos serán los siguientes:

- 1.- Secretaría de Gobernación
- 2.- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 3.- Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.- Secretaría de Marina
- 5.- Secretaría de Desarrollo Social
- 6.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- 7.- Secretaría de Energía
- 8.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- 9.- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- 10.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 11.- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- 12.- Secretaría de Educación Pública
- 13.- Secretaría de Salud
- 14.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- 15.- Secretaría de la Reforma Agraria.
- 16.- Secretaría de Turismo

Departamento del Distrito Federal.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La competencia de cada Secretaría y Departamento en términos generales es la siguiente:

I.- La Secretaría de Gobernación: tiene a su cargo la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Es el Órgano de relación de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con los Estados de la Federación.

Entrán en sus facultades: La iniciativa y publicación de las Leyes; la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, en los que se refiere a las garantías individuales; los *nombramientos y movimientos* de titulares del Poder Judicial, de las Secretarías y Departamentos, de los Procuradores de Justicia; la administración de las islas de ambos mares; cultos religiosos, política demográfica, intervención en funciones electorales, defensa y previsión social contra la delincuencia, expropiación de causas de utilidad pública no atribuidas a otra dependencia. Archivo General de la Nación. Diario Oficial, indultos, y en general intervenir en la política interior que competa al Ejecutivo y no atribuya expresamente a otra dependencia ; defensa y prevención de la delincuencia (ART. 27)

2.- La Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene atribuida la competencia necesaria para intervenir en todos los asuntos de carácter internacional, promoviendo y asegurando la coordinación de acciones en el interior de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, conducir la política exterior para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos o convenciones en los que el país sea parte; para conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas, y sus accesorios, etc. (ART. 28).

3.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional y en consecuencia, con la organización administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea, así como del Servicio Militar Nacional; administrar la Justicia Militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar, etc. (ART. 29)

4.- A la Secretaría de Marina: corresponde entre otras funciones la organización, administración y preparación de la Armada Nacional; el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales; la construcción y conservación de las obras portuarias, etc. (ART. 30)

5.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: corresponde el despacho de los asuntos relacionados con los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y Entidades Paraestatales; proyecto y cálculo de los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, coordinar, evaluar, y vigilar el sistema bancario del país que comprende el Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás Instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca de crédito, Gasto Público Federal, Inversión Pública Estadística e Información Geográfica, Estructura Orgánica, Administración de Personal, Obras Públicas y Adquisición de Bienes Muebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; Planeación y Presupuestación, Contabilidad y Evaluación. (ARL 31) (m)

6.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo: corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspección del ejercicio del Gasto Público Federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; establecer bases para la realización de auditorías a Dependencias y Entidades de la Administración Pública y efectuar éstas; regular la adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal, y en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos *Para la formulación de inventarios* y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia

Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello; llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, etc. (ART. 37). (12)

7.- A la Secretaría de Energía: le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Conducir a la política energética del país;

II.- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieren para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; etc. (ART. 33).

8.- A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: corresponde formular y conducir las políticas generales de la industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, etc. (ART. 34).

9.- A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

---

(11) Fraga Gabino, Ob Cit Págs 185 y 186

(12) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, de Porrúa 32a. Edición, México, 1993, Págs 187 y 188

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las Dependencias competentes:

II.- Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales etc. (ART. 35). (13)

10.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde: formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del País; regular, inspeccionar y vigilar los Servicios públicos de Correos y Telégrafos, y sus servicios diversos electrónica; concesiones y permisos para líneas aéreas y comerciales en la República y permisos y convenios para líneas aéreas internacionales; aeropuertos, ferrocarriles, puentes internacionales, promoción y organización de la marina mercante etc. (ART. 36)

11.- A la Secretaría de Desarrollo Social, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

---

(13) Ley Orgánica de la Administración Pública, Editorial Porrúa, 33a Edición, México 1996, Págs 34 y 39

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

II.- Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los Gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; etc. (ART. 32).<sup>(14)</sup>

12.- A la Secretaría de Educación Pública, le corresponde:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas y reconocidas:

A) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal urbana, semi-urbana y rural; etc. (ART. 38)

13.- La Secretaría de Salud corresponde:

I.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; etc. (ART. 39)

14.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.-

---

(14) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ob. Cit. Págs 25 y 39

Corresponde vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Art 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos. (ART. 40).

15.- A la Secretaría de la Reforma Agraria.- corresponden todos los asuntos relacionados con la política agraria y cumplimiento de las Leyes respectivas así como el manejo de los terrenos baldíos y nacionales, y la proyección de planes generales y concretos de colonización para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural, en especial de la población ejidal excedente, etc. (ART. 41)

16.- A la Secretaría de Turismo.- le corresponden todos los asuntos encaminados al fomento del turismo internacional e interno (ART. 42 ). (15)

17.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes, y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable:

II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no están encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y desarrollo de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras Dependencias y Entidades, etc. (ART. 32 Bis.) (16)

Al Departamento del Distrito Federal corresponde: atender lo relacionado con el Gobierno de dicha entidad en los términos de la Ley Orgánica y demás Leyes y Reglamentos (ART. 44)

La Ley vigente faculta al Presidente de la República para constituir comisiones Intersecretariales, transitorias o permanentes, en que deban de intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, que serán presididas por quien determine el propio Presidente (ART. 21)

Internamente cada Secretaría está estructurada en una serie de Órganos inferiores, de acuerdo con una división lógica del trabajo, a partir del Secretario de Estado.

En cada Secretaría existe un Subsecretario y el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos de la Federación.

Actualmente la mayoría de las Secretarías de Estado tienen varios Subsecretarios, que denominan de acuerdo con la rama específica que atienden las gestiones administrativas relativas al personal, a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría y en ciertos aspectos del presupuesto

Después de los subsecretarios existe un oficial mayor , que generalmente se encarga de las *gestiones administrativas relativas al personal*, a los bienes que tiene a su disposición la Secretaría y en ciertos aspectos del presupuesto.

Se encuentra una serie de direcciones y departamentos que, de acuerdo con una división lógica del trabajo, realizan actividades específicas. No debe confundir el Departamento Interno de una secretaría con el Departamento de Estado, pues el primero es una parte de la estructura de la secretaría y el segundo es un Órgano de Administración Superior.

Las direcciones y departamentos pueden dividirse en secciones, en mesas, en juntas, comisiones, etcétera, de acuerdo con las necesidades del servicio, hasta llegar al rango más inferior de la jerarquía administrativa que viene a ser el oficial administrativo, quien realiza las funciones materiales o de menor importancia. (17)

---

(17) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed Porrúa, 32a. Edición, México 1993, Pág 18

ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de Porrúa 34a Edición, México 1997 Págs. 15 a la 56

## 2.2.- ORGANISMO DESCENTRALIZADO

### **Pondero importante precisar el significado de descentralización**

Para el diccionario de la Lengua Española, la palabra significa "acción y efecto de descentralizar y esta última: Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno supremo del Estado".

### **DESCENTRALIZACION:**

El Derecho Administrativo es "una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de una actividad específica de interés público". ( ). A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la Descentralización Administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

Gabino Fraga la define en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización ... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a Órganos que guardan con la

administración central una relación que no es la jerarquía y concluye el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos”.

Sigue la anterior idea Andrés Serra Rojas, es decir: Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar de atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

*Tipos de Descentralización Administrativa: En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de Descentralización Administrativa: por SERVICIO y por REGIÓN. La primera caracterizada por Organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.) y la segunda por Organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como en el municipio.(18)*

---

(18) Diccionario Jurídico Mexicano Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa,

S. V., 6a Edición México 1993, Págs 1084 y1085

## **DESCONCENTRACIÓN**

"Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con Organismos o Dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país". Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario: con economía para éste, y descongestionar el poder central...

## **CENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION:**

Responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Se puede decir que la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones Federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales Órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

## **DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION:**

Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados Órganos u Organismos: Existe la diferencia esencial en que los Órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los Organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central. Por esta situación jurídica, la doctrina italiana llama a la primera descentramiento burocrático o jerárquico y a la segunda descentramiento autárquico.

"Los Organismos Descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, los Órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo, el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes (Petróleos Mexicanos. Comisión Federal de Electricidad, etc.)". (19)

Para el Autor Báez Martínez Roberto, la Descentralización consiste en "atribuir el cometido de ciertas actividades administrativas a Organismos que guardan con la administración central una relación no jerárquica".

---

(19) Diccionario Jurídico Mexicano, Ob Cit , Pág 1090 y 1091

Existe una diferencia fundamental entre descentralización y centralización administrativa, ya que en esta última todos los Órganos que la integran mantienen una relación jerárquica, que implica determinados poderes de las autoridades superiores respecto a los actos de los titulares de los Organismos inferiores.

El Maestro Báez señala que dicha figura también se distingue de la desconcentración, ya que ésta consiste en "delegar facultades de decisión a algunos Órganos de la administración que, a pesar de ello, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores".

La descentralización administrativa se diferencia igualmente de la descentralización política, que opera en el régimen Federal, porque mientras la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica una independencia de los poderes estatales frente a los Federales.

Asimismo, mientras que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización Federal los estados miembros crean el Estado Federal, participan la relación con éste y su competencia no es derivada, como la de los órganos administrativos Descentralizados, sino originaria, pues las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los estados miembros.

Las bases constitucionales de la descentralización se encuentran en los Artículos 124 y 133 de la Carta Magna; sin embargo, considerando todos los motivos pueden resolver los Organismos Descentralizados, la doctrina pretende establecer algún carácter esencial, común a todos ellos. Se dice que la existencia de una personalidad jurídica especial y de un patrimonio propio de los Organismos Descentralizados es característica primordial de la descentralización. Con todo, no puede afirmarse que ante la conjugación de personalidad jurídica y patrimonio, siempre se está frente a un ente descentralizado.

La autonomía técnica surge cuando los *Organismos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, básicamente, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.*

El Maestro Buttgenbach, afirma que en algunos casos las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable resultan poco adecuadas a las exigencias del procedimiento racional dentro de ciertas empresas estatales.

Es decir, cuando esa derogación o modificación al régimen general obedece simplemente a la necesidad de dar flexibilidad y facilidad a la función que se encarga a un Organismo determinado, sin romper los vínculos de jerarquía respecto a los Órganos superiores de la administración central. No se efectúa una descentralización, sino una administración especial,

que aún forma parte de la administración central del Estado. En cambio, cuando además de la autonomía técnica existe la autonomía orgánica, se tendrá una verdadera descentralización.

La autonomía orgánica, dice Buttgenbach, supone la existencia de un servicio público con prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del Poder Central y que es capaz de oponer a éste su esfera de autoridad (20)

Entre las facultades que tienen las autoridades superiores sobre las personas está la de efectuar el nombramiento de empleados, la facultad de mando, la vigilancia, la de sancionar disciplinariamente las faltas que se cometen en el desempeño de la función pública, y la facultad de decidir conflictos en competencia, entre otros.

La facultad de nombramiento se encuentra limitada en algunos casos, y en otros es sustituida por el sistema de elección. Por lo que hace al poder de mando, en general también desaparece completamente, de manera que los funcionarios de Organismos Descentralizados pueden seguir su propia discreción en los casos en que la Ley se lo concede. No ocurre así cuando se trata de funcionarios de Órganos centralizados, a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los límites en el ejercicio de la discreción, y a dar las bases explicativas necesarias para la aplicación a la Ley.

Para el Maestro Serra Rojas, la descentralización administrativa, "es la técnica de *organización jurídica de un ente Público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa*". (21)

Asimismo el Maestro Alejandro Carrillo, señala que son de sobra conocidos los fundamentos de la descentralización que, como señala Gabino Fraga "día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que, en términos generales, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas Órganos que guardan con la Administración Central una relación diversa de la jerarquía". (22)

---

(21) Faya Viesca Jacinto Ob Cit, Pág 46

(22) Carrillo Castro Alejandro y Gracia Ramírez Sergio " Las Empresas Publicas En México " Edición, México 1991, Pág 16

A continuación me permito señalar los preceptos legales que considero importantes de los Organismos Descentralizados de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales:

## **LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

### **CONSTITUCIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

**ARTÍCULO 14.-** Son Organismos Descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social.

**ARTÍCULO 15.-** En las Leyes o Decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un Organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

I.- La denominación del Organismo ;

II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del Organismo conforme a lo señalado en el Artículo 14 de esta Ley;

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinan para su incremento;

V.- La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores Públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalado cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII.- Sus Órganos de vigilancia así como sus facultades; y

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El Órgano de Gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren al Organismo.

El Estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

En la extinción de los Organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación

**ARTÍCULO 16.-** Cuando algún Organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir sus fines y objeto a su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación y extinción de aquel. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada reduce en un incremento de *eficiencia y productividad*.

**ARTÍCULO 17.-** La administración de los Organismos Descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.

**ARTÍCULO 18.-** El Órgano de Gobierno estará integrado por menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe.

El cargo de miembro del Órgano de Gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

**ARTÍCULO 19 .-** En ningún caso podrán ser miembros del Órgano de Gobierno:

**I.-** El Director General del Organismo de que se trate. Se exceptúan de esta prohibición aquellos casos de los Organismos a que se refiere el Artículo 5º de esta Ley;

**II.-** Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno o con el Director General;

**III.-** Las personas que tengan litigios pendientes con el Organismo de que se trate;

**IV.-** Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y,

**V.-** Los diputados y senadores al H: Congreso de la Unión en los términos del Artículo 62 Constitucional.

**ARTÍCULO 20.-** El Órgano de Gobierno se reunirá con la periodicidad que señale el estatuto orgánico sin que pueda ser menor a cuatro veces por año.

El propio Órgano de Gobierno sesionara validamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean miembros de la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad por caso de empate.

**ARTÍCULO 21.-** El Director General será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el Órgano de Gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos:

**I.-** Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;

**II.-** Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en la materia administrativa;

**III.-** No encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del Órgano de Gobierno señalan las fracciones, II, III, IV y V del Artículo 19 de esta Ley.

**ARTÍCULO 22.-** Los Directores Generales de los Organismos Descentralizados en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se les otorgan en otras Leyes, ordenamientos o estatutos, estarán facultados expresamente para

- I.- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;
  
- II.- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la Ley o Decreto de creación y el estatuto orgánico;
  
- III.- Emitir, avalar y negociar títulos de crédito.
  
- IV.- Formular querellas y otorgar perdón;
  
- V.- Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;
  
- VI.- Compromete asuntos en arbitraje y celebrar transacciones;
  
- VII.- Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Director General. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y
  
- VIII.- Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

Los Directores Generales ejercerán las facultades a que se refieren las fracciones II, III y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señala el Estatuto Orgánico que autorice el Órgano o Junta de Gobierno.

**ARTÍCULO 23.-** Para acreditar la personalidad y facultades según el caso, de los miembros del Órgano de Gobierno, el secretario y prosecretario de éste, del Director General y de los apoderados generales de los Organismos Descentralizados, bastará con exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato en el Registro Público de Organismos Descentralizados

### **REGISTRO PÚBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS**

**ARTÍCULO 24.-** Los Organismos Descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los Directores Generales o quienes realicen funciones similares en los Organismos Descentralizados, que no soliciten la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su Constitución o de sus modificaciones o Reformas, serán responsables en los

términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. **ARTÍCULO 25.-**

En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

I.- El estatuto orgánico y sus Reformas o modificaciones;

II.- Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno, así como sus remociones;

III.- Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;

IV.- Los poderes generales y sus revocaciones;

V.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las Leyes o Decretos que ordene las mismas; y

VI.- Los demás documentos o actos que determine el Reglamento de éste ordenamiento.

El Reglamento de esta Ley determinará la Constitución y funcionamiento del registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones.

**ARTÍCULO 26.-** El Registro Público de Organismos Descentralizados podrá expedir certificaciones de las inscripciones y registro a que se refiere el Artículo anterior, las que tendrán fe pública

**ARTÍCULO 27.-** Procederá la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de su extinción una vez que haya concluido su liquidación". (23)

### 2.3.- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

La locución Departamento Administrativo, se utiliza en México para designar a dos diferentes tipos de Organos de la Administración Pública Centralizada, cuyo rango es notoriamente desigual. El Departamento Administrativo de menor rango suele ser aquel órgano de la administración identificado como parte integrante de una subdirección, la cual depende a su vez de la Dirección General de una Secretaría de Estado; en otros casos estos departamentos dependen directamente de la Dirección General o de la Oficialía Mayor o de alguna Subsecretaría de una Secretaría de estado. Estos Departamentos Administrativos de rango inferior, se encargan de atender, en el ámbito interno de las Direcciones Generales y en su caso de las Oficialías Mayores y Subsecretarías; el suministro, la administración y el control de los recursos humanos, materiales y financieros que requieren tales dependencias. El Departamento Administrativo que más interesa obviamente es el del mayor rango, o sea el Organó Administrativo superior... al cual podríamos describir como el Organó Administrativo de la Administración Pública Federal Centralizada al que se atribuyen funciones técnicas, cuyo titular depende directamente del Presidente de la República quien lo nombra y lo remueve libremente.<sup>(24)</sup>

---

(24) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ob. Cit., Pág. 903

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Departamentos Administrativos los define como sigue:

**ARTÍCULO 10.-** Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna.

**ARTÍCULO 11.-** Los titulares de las Secretarías de Estado y de los departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República

**ARTÍCULO 12.-** Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, formulará, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de Leyes, Reglamentos, Decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

**ARTÍCULO 13.-** Los Reglamentos, Decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

**ARTÍCULO 15.-** Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al Reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo anterior.

**ARTÍCULO 16.-** Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los Artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de la Ley o del Reglamento interior respectivo, deban ser ejercitados precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el Reglamento interior respectivo, a la Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalentes que se precisen en el mismo Reglamento interior.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO 17.-** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán contar con Organos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

**ARTÍCULO 18.-** En el Reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de unidades administrativas, así como las forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.(25)

## **2.4.- EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL**

Juntamente con los Organismos Descentralizados, la Ley incluye en la que denomina Administración Pública Paraestatal a las empresas de participación estatal mayoritaria.

Désde hace muchos años la Legislación Mexicana ha aceptado el sistema hoy tan emboga de la Asociación del Estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas en principio a las Normas del Derecho Privado y así fue como se constituyo en México la antigua Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México. Tales empresas llamadas Empresas de Participación Estatal son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan Empresas de Economía Mixta.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública se consideran como dichas empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos.

A) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o mas Organismos Descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organismos auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o mas fideicomisos a que se refiere la fracción III del Artículo 3o. de la Ley, considerados conjuntamente o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, designara al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de asambleístas del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente (Art. 46).

La ley dispone además que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso A) anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económica preponderantes. (Art. 47).

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria o sea en que las acciones que posean los otros organismos paraestatales representen menos del 50% y este el 25% del capital, la vigilancia de tal participación estará a cargo de un comisario designado por el titular de la Secretaría Coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del secretario de la contraloría hoy de desarrollo social. (26)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que las empresas de participación estatal son tratadas como a continuación se menciona:

**ARTÍCULO 28.-** Son Empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**ARTÍCULO 29.-** No tienen carácter de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participan temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del Artículo 6° del Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.

**ARTÍCULO 30.-** Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más Entidades Paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del Artículo 6° de este ordenamiento.

**ARTÍCULO 31.-** La organización, administración y vigilancia de empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento.

**ARTÍCULO 32.-** Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el Artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como Entidad Paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá el ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso la disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el Artículo 68 de esta Ley

En los casos en que se acuerde la enajenación en igualdad de condiciones y respetando los términos de las Leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.

**ARTÍCULO 34.-** Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que se oponga sujeción a esta Ley.

Los integrantes de dicho Órgano de Gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal, además de aquéllos a que se refiere el Artículo 9º de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora de sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores Públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa que se trate.

**ARTÍCULO 36.-** Los Consejos de Administración o sus equivalencias de las empresas de participación estatal mayoritaria, además de las facultades específicas que se les otorguen en los Estatutos o Legislación de la materia, tendrán en lo que resulten compatibles las facultades a que se refiere el Artículo 58 de esta Ley, con las salvedades de aquellas que sean propias de las Asambleas Ordinarias o Extraordinarias.

**ARTÍCULO 39.-** La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.

La Dependencia coordinadora del sector al que corresponde la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del Público, de los accionistas titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa". (27)

## **2.5.- FIDEICOMISOS**

### **DEFINICION**

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso de la siguiente manera:

El Fideicomiso consiste en una operación mercantil mediante la que una persona física o moral llamada Fideicomitente, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito y determinado. encomendado esta a una Institución Fiduciaria (ART. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).(28)

El fideicomiso público en México surge de la simbiosis que se opera en la vida cotidiana del estado cuando este se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que benefician a la colectividad. a un conjunto de personas previamente determinadas o también se apoyen acciones públicas de fomento económico. De aquí que la definición de este género de fideicomiso se integre con algunos de los caracteres que la operación de fideicomisos tiene atribuidos en la legislación mercantil y por los elementos derivados de la legislación administrativa federal, en la

cual se encuentra respectivamente a las LGTOC, LRSPV, LOAPF y LEFEP. El fideicomiso público, nueva categoría jurídica del derecho administrativo, puede ser constituido por disposición de la ley, o por otros ordenamientos emitidos en la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal. La constitución de este fideicomiso supone que por conducto del fideicomitente, en este caso el gobierno federal o cualquiera de las entidades paraestatales, se trasmita a una institución fiduciaria un fondo patrimonial autónomo, integrado con bienes y derechos de su propiedad, a fin de que la institución mencionada proceda a administrar o suministrar los recursos patrimoniales mencionados, en beneficio de aquellos que se hubieren designado como beneficiarios. De esta definición se desprende que el fideicomiso público no surge del acto entre vivos o del testamento a que se refieren los Artículos 352 y 356 de la LGTOC, si no de las disposiciones de la ley, decreto o autorización del Ejecutivo, según se trate de la aplicación del Artículo 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal o de que dicho fideicomiso se organice como lo establece la LFEP, en forma análoga a los organismos descentralizados o a la empresa de participación estatal.<sup>(29)</sup>

---

(28) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Editorial Sista, S A de C.V., Pág 150

(29) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas Ob Cit Pág 1445.

Por la naturaleza propia del fideicomiso, su utilización es generalmente aplicable a sus actividades temporales, fáciles de identificar y de aislar de cualquier otro tipo de relación administrativa, ya que, por tratarse de un contrato permite concentrar la actividad a desarrollar con la especificación de su objeto en el texto mismo de la convención.

Por el carácter de patrimonio autónomo sujeto a reglas diferentes, que adquiere la masa de bienes fideicomitidos y, por lo mismo, su fácil consideración en un presupuesto de egresos e ingresos, los fines de los fideicomisos Públicos son principalmente de financiamiento, y en algunos casos de asesoría respecto a la aplicación que deberá darse a tal financiamiento.

De acuerdo con la realidad que presentan los fideicomisos Públicos en nuestro país, generalmente los destinatarios del fideicomiso (fideicomisarios), pueden comprenderse en cuatro grandes grupos, a saber: agentes económicos alineados del desarrollo económico del país; regiones geográficas con deficiente desarrollo (en estos dos casos la inversión esta castigada a no recuperación económica es decir, es un subsidio); sectores y regiones económicas precisas; y agentes económicos igualmente precisos (estos dos casos, tanto los sectores como los

agentes, presentan perspectivas de desenvolvimiento claras, pero sin los medios necesarios para hacerlo temporalmente).

Finalmente, por la estructura de los fideicomisos, la responsabilidad del cumplimiento del objetivo que tuvo la administración pública al crearlo es exclusivamente de la fiduciaria, y no al sector central.

Los fideicomisos públicos están organizados conforme al Decreto por el que se establecen bases para la Constitución incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal.<sup>(30)</sup>

---

<sup>(30)</sup> Dasales Mejía Carlos, "Títulos y Contratos de Crédito", Ob. Cit., Pág. 450 y 451

## **FUNCIONAMIENTO DEL FIDEICOMISO PÚBLICO**

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien corresponde establecer los objetivos y características generales de los fideicomisos públicos, así como la contratación y Constitución de los mismos constituyéndose como fideicomitente único del Gobierno Federal

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere necesario modificar o extinguir un fideicomiso público deberá recabar previamente la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia.

Las fiduciarias, mediante su delegado fiduciario general, deberán someter a consideración de la coordinadora del sector económico correspondiente, sus proyectos de estructura administrativa o las modificaciones que se requieran en su opinión, dentro de los 6 meses siguientes a la modificación, e incluso a la Constitución de los fideicomisos públicos, (ART. 4º, párrafos 1º y 2º DFIDP).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará un registro de fideicomisos públicos en el que deberán registrarse.

A dicha Secretaría le compete el control de las actividades de los fideicomisos públicos en su conjunto

Los fideicomisos públicos están sujetos a una estrecha vigilancia.

Generalmente, el objeto del fideicomiso, es decir, los bienes que se afectarán a la creación de un patrimonio autónomo, es capital monetario, esto es, dinero en efectivo, este dinero es financiado por las instituciones fiduciarias.

Cuando un fideicomiso público requiere de financiamiento (que es lo que generalmente requiere), debe solicitar y obtener de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorización por escrito para gestionar y contratar dicho financiamiento siempre que tal egreso esté considerado en el presupuesto de egresos de la federación del año que trate.

Este financiamiento lo otorgan precisamente las instituciones de crédito facilitado para realizar actividades de financiamiento (financieras), principalmente Nacional Financiera, Banco Somex, Banobras y otros.

Un ejemplo para ilustrar el fideicomiso Público, es el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN). Sus características son las siguientes:

Fideicomitente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalidad: asociarse hasta en un 33% con nuevo capital, a una empresa, mediante la aportación temporal de recursos como capital de riesgo, suscribiendo acciones comunes, las que venderá una vez que la empresa que se trate no requiera su apoyo.

Objeto: Dinero en efectivo para el respaldoado por el Gobierno Federal.

Fiduciaria: Nacional Financiera, S.A.

Fideicomisarios: aquellas medianas y pequeñas empresas que logran reunir requisitos especiales para convertirse en beneficiarios, y puedan aspirar al beneficio arriba señalado (presentar un estudio económico de viabilidad así como técnico y financiero, que para el personal de FOMIN, sea susceptible de aborde a fin de procurar un beneficio a la sociedad económica).

En este fideicomiso, el importe del patrimonio fideicomitado fue de 500 millones de pesos, este capital fue aportado por el Gobierno Federal, quien a su vez lo pudo haber obtenido por dos vías: de su propia tesorería o mediante un financiamiento destinado a este objetivo.

Ampliación del patrimonio; eventualmente puede presentarse la necesidad de que FOMIN necesite más recursos de los arriba mencionados para que acaben; en tal caso, si está contemplado en el presupuesto de egresos tal erogación, simplemente solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorización para obtenerlo, y , en caso de que no esté previsto, deberá solicitar y obtener autorización directa del ejecutivo quien dará, en su caso a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## **PARTES EN EL FIDEICOMISO PÚBLICO**

### **OBLIGACIONES Y FACULTADES ESPECIFICAS**

De lo anterior se desprende que los elementos personales participantes en los fideicomisos públicos, son los siguientes:

- A) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de autorizar la Constitución de todos los fideicomisos públicos, disposición ya que ésta Secretaría es la

dependencia encargada de programar, administrar y autorizar las inversiones que efectúe el Gobierno Federal. Asimismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es el fideicomitente único de este tipo de fideicomisos.

- B) La fiduciaria que en el sistema mexicano es generalmente una institución con participación mayoritaria del Gobierno Federal ( Nacional Financiera, etc.). A su vez, del centro de imputación que configura la fiduciaria se desprenden dos elementos personales más:
- El delegado fiduciario especial, que se conoce en la práctica como Director General del fideicomiso.
  - El comité técnico o de distribución de fondos, que generalmente está integrado por representantes de las secretarías y Organismos que de cualquier forma puedan estar interesados en el fin de cada fideicomiso.
- C) Los fideicomisarios, que en este tipo de fideicomisos son los sectores geográficos económicos, o bien los agentes económicos personalizados, a los que el Gobierno Federal ha considerado prudente apoyar por diferentes motivos. Las obligaciones de cada uno de estos elementos personales es, lo siguiente:

## **SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Es el encargado de autorizar la celebración de los fideicomisos públicos, deberá publicar las instrucciones que el Ejecutivo Federal dicte sobre la materia y a la cual todo interesado deberá someterse. A esta Secretaría corresponde las disposiciones de extinción modificación y Constitución de los fideicomisos públicos, para ello previamente deberá recabar la opinión de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia.

Esta Secretaría analiza todos los estudios y proyectos que se realicen en torno a las posibilidades de Constitución, modificación y extinción de los fideicomisos públicos.

Además, está obligada a llevar un registro en el que deberán de registrarse todos los fideicomisos públicos.

## **ALGUNOS TIPOS DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

Cabe recordar que en la práctica administrativa mexicana, los términos fideicomisos y fondo son sinónimos. en ambos casos se trata de la misma figura administrativo mercantil.

Son básicamente cuatro los tipos de fideicomiso que se agrupan con base en el destinatario (fideicomisario) de cada fideicomiso, y de la razón por la que se le preste el servicio que sea. así, como ejemplos de cada uno de estos cuatro tipos de fideicomiso, son los siguientes:

- 1.- Fideicomisos destinados a agentes económicos alineados del desarrollo del conjunto del país.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI); Fondo de Garantía y de Apoyo para la Vivienda de Interés Social (FOGA); Fideicomiso del Fondo de las Habitaciones Populares; Fideicomisos para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de distintas ciudades de la República; Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana, etc.

- 2.- Fideicomisos destinados a regiones geográficas con deficiente desarrollo.

Fideicomiso para el sostenimiento del patrimonio indígena del Valle del Mezquital; Fideicomiso para el desarrollo Urbano de la ciudad de Lázaro Cárdenas Las Truchas; Fideicomiso para el desarrollo económico y social de Acapulco; Fideicomiso para obras de infraestructura Rural (FOIR), etc.

- 3.- Fideicomisos destinados a sectores y regiones económicas precisa, con posibilidades de desarrollo pero sin capacidad de autofinanciamiento.

Fideicomisos para el desenvolvimiento de ciudades industriales en diferentes partes del interior de la República; Fideicomiso Bahía de Banderas; Fideicomiso para apoyo a la Ganadería de los estados de Sonora y Baja California; Fideicomiso para Rehabilitación de Avicultores de la Comarca Lagunera; Fideicomiso para siembras de maíz, frijol y cacahuate; Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), etc.

- 4.- Fideicomisos destinados a agentes económicos precisos con posibilidades de desarrollo pero sin capacidad de autofinanciamiento.

Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos ; Fideicomisos para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tc; Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata, Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a las cooperativas pesqueras para la adquisición de barcos camaroneros; Fideicomiso para el otorgamiento de crédito a los ejidatarios y pequeños propietarios de áreas de riego, etc. (31)

---

(31) Ibidem. Págs. 450, 451, 452, 453, 454, 455 y 459

### **CAPITULO III**

#### **3.1.- PATRIMONIO NACIONAL**

Según la Ley General de Bienes Nacionales el patrimonio nacional se constituye de la siguiente manera:

- A) Bienes del dominio público de la Federación y.
- B) Bienes del dominio privado de la Federación

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales, son bienes de dominio público:

- I.- Los de uso común;
- II.- Los señalados en los Artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, *fracción IV*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III.- Los enumerados en la *fracción II* del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la *fracción III*, del Artículo 3º de esta Ley;

- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas anteriores;
- V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;
- VI.- Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;
- IX.- Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X.- Los servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI.- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos,

folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y

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

**XIII.-** Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del Reglamento respectivo". (32)

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**BIENES DE USO COMÚN.-** El uso común es una característica de los bienes de dominio público, es precisamente su diferencia con la propiedad privada lo que los hace pertenecer a la nación entendiendo por esta al Estado Soberano.

Dentro de estos bienes cabe distinguir aquéllos cuyo uso común se determina en razón de su naturaleza intrínseca, por ejemplo el espacio aéreo; y aquellos cuyo uso común se establece en razón de un acto que específicamente le destine para tales fines, dentro de ésta categoría están los que la doctrina francesa ubica como aquéllos que el Estado expresamente construye para prestar un servicio público, así pues éste acto puede ser: una Ley que considere de uso común (LGBN, ART. 29 fracción XV), un acuerdo por el cual la administración los afecta al servicio público (LGBN, ART. 29 fracción XII) o la utilización de hecho de dichos bienes para tales efectos (LGBN, ART. 2 fracción V).

Un bien del dominio público pertenecerá a una entidad federativa o a un municipio cuando las autoridades de una u otro lleven a cabo éste acto por el cual incorporen específicamente ese bien a su respectivo dominio público.

En tanto ese acto concreto no se dé así, el bien de que se trate se encuentre en circunscripción territorial, si su uso común tan sólo se determinan en razón de su naturaleza

física dicho bien pertenecerá al dominio público de la Federación, así pues, un kiosco o una plazuela es del dominio público no porque su naturaleza física sea propicia para un uso común (entiéndase dominio público de una entidad federativa o municipio), sino porque fue construido por las autoridades diferentes a las Federales con el fin expreso de afectarle al uso Público llevando así a cabo ese acto concreto que le reserva el dominio de dicho bien.

### **DOMINIO PÚBLICO**

- 1.- Pertenecen a personas públicas (en México, Estado, Entidades Federativas o Municipios) y en ciertos casos Organismos Públicos Descentralizados que presten servicios públicos.
- 2.- Su régimen es estrictamente de Derecho Público:
- 3.- Implica: a) Inalterabilidad, que significa que esos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio; b) Que esos bienes no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueño por los particulares; c) Que no son susceptibles de que sean adquiridos por prescripción por los particulares, y d) Que no son embargables bajo ningún criterio, ni bajo ningún régimen.

También es conveniente precisar que no sólo rige para algunos bienes del dominio público, la Ley General de Bienes Nacionales, sino rigen también la Ley Federal de Aguas la Ley Federal del Mar, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley Forestal, la Ley de Pesca, y otras disposiciones específicamente

La Ley General de Bienes Nacionales, señala que los bienes de dominio público son *alienables, imprescriptibles* y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión. (33)

## LOS TITULARES DEL DOMINIO PÚBLICO

Se han afirmado que sólo las colectividades públicas pueden ser titulares del derecho de propiedad pública. En Francia serían el Estado, los departamentos y las comunas; en México, son el Estado Federal, las Entidades federativas y los Municipios.

En España, también han reconocido esa titularidad del dominio público a los establecimientos Públicos, es decir, que hoy ya no se discute el derecho de los establecimientos Públicos o personas jurídicas institucionales de carácter Público a la titularidad del dominio público. siéndoles inherentes su gestión, especialmente, como las Juntas de Obras de Puerto, Confederaciones Hidrográficas, la RENFE.

Y en México está situación la reconoce la Ley General de Bienes Nacionales, como veremos más adelante.

Es evidente en mi opinión, que existen bienes del dominio público, típicamente dentro de la esfera de los Estados de la Federación, como pueden ser los edificios Públicos, donde residen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las escuelas públicas, locales, los bienes de las universidades, de las direcciones de pensiones, plazas públicas, en las capitales, etc. Igualmente,

y en lo que respecta a los municipios, que son los titulares a través de los ayuntamientos de los Bienes del dominio público municipal; al respecto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

**ARTÍCULO 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su división política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes :

I.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley

Pero además, los Municipios también tienen a su cargo, la prestación de los siguientes servicios públicos (fracc. III)".

Lo anterior implica que tengan bienes destinados a esos servicios públicos y que están regulados por el Derecho Público municipal..

Igualmente la fracción IV, que dice: Los Municipios administran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como todas las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base cambio de valor de los inmuebles.
- B) Las participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieran los incisos a) y c), ni concederán excepciones en relación con las mismas. las Leyes locales no establecerán excepciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

En México, estimo que también existen pocos estudios de doctrina sobre el dominio público local y municipal.

Respecto de los bienes del dominio público por destino afectos a un Organismo descentralizado, estimo que esta situación esta prevista, en los términos de los Artículos 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Igualmente, considero que en México y de acuerdo a lo que hemos expresado, la Constitución y las Leyes siguen el criterio de clasificar a los bienes del dominio público conforme a los siguientes criterios: 1) bienes de uso común, 2) bienes efectos a un servicio público, y 3) bienes de dominio privado.<sup>(34)</sup>

Esta disposición la encontramos en los Artículos 27, 42 y 48 de la Constitución, en la Ley General de Bienes Nacionales, en la Ley Federal de Aguas, en la Ley de Navegación, y comercio Marítimos, en la Ley Forestal, en la Ley minera y en la Ley Federal del Mar.

**Artículo 27** Constitucional, párrafo cuarto:

---

(34) Acosta Romero Miguel Segundo Curso de Derecho Administrativo Ob Cit Págs 205, 206 y 207

Según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marinas interiores; la de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cause en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, o esteros de propiedad nacional, la de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cause de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riveras, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riveras sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; la de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, causes, o riveras de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riveras de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún

establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la numeración anterior se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerara de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las Leyes Mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan la leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regulara la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de estas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que la leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. . .

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y la sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena de perder el beneficio de la Nación para el caso de faltar al convenio.

El estado podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conceder autorización a los estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de los bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en términos del Art. 130 de esta constitución.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza , la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito.

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietaria de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de sus objeto.

V.- Los bancos debidamente autorizados.

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipio de toda la república podrán adquirir bienes raíces necesarias para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinaran los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijara como indemnización a la cosa privada se basara en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por el de modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la

propiedad particular por las mejoras deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en plazo máximo de un mes, administración, remate o venta de las tierra o aguas de que se trate y todas sus accesiones sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada. . .

**Artículo 42 Constitucional:**

El territorio nacional comprende

- I.- El de las partes integrantes de la Federación;
- II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.- El de las islas de Guadalupe y Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas y los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional. (35)

### **BIENES DESTINADOS A UN SERVICIO PÚBLICO**

Estos bienes están previstos en el Artículo 34 de la Ley General de Bienes Nacionales en los siguientes términos:

1.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos términos conforme a la Ley.

A) Los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como por el Poder Ejecutivo y sus Dependencias.

B) Los inmuebles destinados al servicio de los poderes Legislativo y Judicial.

C) Los inmuebles destinados a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

D) Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación.

E) Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios.

F) Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados de carácter Federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente afectados o asignados a la explotación, exploración, transformación, o distribución o que utilicen en actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

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

G) Cualquier otro de los inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho diversos a los señalados en las fracciones I y VIII del Artículo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales.

H) Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmente abiertos al culto público,  
y

I) Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

### **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**

A mi juicio, tiene poca sistemática jurídica, ya que trata en la forma más dispersa, los bienes que regula, pues el Artículo 2° habla de los bienes del dominio público, el 3° del dominio privado; a continuación, se encuentra una serie de normas generales y vuelve a hablar de los bienes del dominio público en el Artículo 16 y en los Artículos 34, 35 y 36, tratando los bienes de uso común, hasta el Artículo 29. En forma dispersa habla de la zona Federal marítima terrestre y de los terrenos ganados al mar, que evidentemente son del dominio público.

Dentro del dominio público, introduce un concepto, a mi juicio que trata de los bienes efectuados al servicio público, conforme a la fracción V del Artículo 2º, también se consideran: los propios que de hecho utilice la Federación para dicho fin y es la primera vez que se observa esta cuestión de hechos que provoque efectos jurídicos tan trascendentales, por el hecho de afectarlos la Federación a un servicio público, esos bienes se consideran del dominio público.

Conforme al ARTÍCULO 2º, fracción V, ARTÍCULO 2º son bienes del dominio público: y los de uso común ... En este Artículo, no hace la enumeración clara de los bienes de uso común, pues también lo son las aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros y los lagos anteriores de formación natural, así como los ríos, previstos en el párrafo quinto y Artículo 42, fracciones II, III, V y VI de la Constitución, y que están señaladas en la fracción II del Artículo 2º que vengo comentando.

La fracción IV de este Artículo habla del lecho y subsuelo del mar territorial y de aguas marinas interiores, estos son bienes también de uso común.

Los ríos, corrientes, lagos, lagunas estereros de propiedad nacional conforme a la fracción IX del Artículo 2º, también son bienes de uso común, y de alguna manera a mi juicio, las pinturas murales, las esculturas o cualquier obra artística incorporada o adherida

permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los Organismos Descentralizados cuyo conservación sea de interés nacional, también son de uso común.

El Artículo 29 en relación al Artículo 2º de la Ley comentada, dice que son bienes de uso común, los siguientes:

I.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezcan el Derecho Internacional ;

II.- El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el Derecho Internacional:

III.- Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar ;

IV.- Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales ;

V.- La zona federal marítimo terrestre;

VI.- Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.

VII.- Las riberas y zonas Federales de las corrientes; VIII.- Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX.- Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la Ley federal de la materia:

X.- Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, constituidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por Ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso Público;

XII.- Las plazas, paseos y parques Públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

**XIII.-** Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes lo visiten.

**XIV.-** Los monumentos arqueológicos inmuebles, y

**XV.-** Los demás bienes considerados de uso común por otras Leyes.

Asimismo, y conforme a lo que he afirmado anteriormente, los bienes del dominio público Federal, estarán sujetos exclusivamente y por lógica, a la jurisdicción de los poderes Federales (ART. 5º, LGBN).

### **DECRETO DE AFECTACIÓN O DESTINO**

Para que un bien determinado forme parte del dominio público; conforme a la Ley de la materia, se requiere, de acuerdo con el correspondiente Decreto de destino o de afectación de los inmuebles al servicio público (ART. 17, LGBN), lo mismo para desafectar esos bienes del dominio público.

En general si se trata de bienes que por su naturaleza no son de uso común, son objeto de un acuerdo o acto por el cual la administración los afecta al uso público, pero es necesario aclarar que los bienes que por su naturaleza son de dominio público no necesitan ninguna declaración o afectación, el cual puede clasificarse como dominio público natural haciendo su delimitación a través de Leyes, Reglamentos o Decretos.

Igualmente para desincorporar un bien del dominio público y pasarlo al dominio privado, se hace necesario el acuerdo correspondiente, desde luego ese acto debe ser expedido por la persona pública titular del bien, y necesariamente previo la realización del procedimiento de desincorporación del bien del dominio público objeto de la presente investigación y se detallará.

## **LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO**

El propio estado vela por la conservación de su patrimonio, y lo hace a través de procedimientos administrativos o penales, tipificando delitos e infracciones administrativas, logrando con ello el resguardo e integridad y conservación permanente. Un ejemplo de ello es la Ley de vías generales de comunicación que protege ciertos bienes de dominio público a través del delito de ataque a las vías generales de comunicación. Asimismo los aeropuertos,

instalaciones de agua, líneas telefónicas están protegidas por Leyes, disposiciones o regímenes administrativos.

## **INALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD**

Existen principios muy importantes y de trascendentes beneficios en el contexto de los bienes del dominio público. Uno es el de la inalienabilidad y el otro el de imprescriptibilidad. El primero consiste en el hecho de que los bienes del dominio público tienen un titular, que son personas jurídicas de derecho público, siendo bienes que ya sea por su naturaleza o destino, por afectación de una Ley o disposición, son parte del dominio público.

Todos los bienes inmuebles quedan sujetos a las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales y los actos de adquisición, administración, aprovechamiento público y enajenación de dichos bienes así como la ejecución de obras de construcción, reconstrucción, etc. se ajustarán a las reglas generales que expida la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Asimismo, dicha Secretaría ejercitara todos los actos de adquisición y servicios de administración, inspección y vigilancia de bienes inmuebles (ART. 10).

El procedimiento de adquisición de bienes inmuebles, por vías del derecho privado, está previsto en los Artículos 11 al 15 de Ley General de Bienes Nacionales.

Se establece en la Ley que no pierden su carácter de bienes de dominio público los inmuebles que estando destinados a un servicio público, no fueren aprovechados temporalmente o en parte esos bienes (ART. 42.).

### **DOMINIO PRIVADO**

Tratándose de la Administración de Inmuebles de Propiedad Federal, con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, las facultades conferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, se transmitieron a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; ésto, según Decreto por el que Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de la fecha antes mencionada.

Específicamente estas facultades están previstas en las fracciones XX, XXI, XXII, XXIII y XXIV del Artículo 37 Reformado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fs de comentar que las diversas Leyes que otorgaban facultades a la antigua SEDUE, no han sido Reformadas específicamente, y concretamente la Ley General de Bienes Nacionales que

se comenta en este capítulo, todavía hace referencia a la SEDUE. Por razones de actualización de la Ley no ha cambiado la referencia que se hace en este capítulo para ajustarla a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en su caso también a la Secretaría de Hacienda para sustituir a la de Programación y Presupuesto que desapareció según Decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de febrero de 1992.

### **LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO**

Así como se ha desarrollado la teoría del dominio público, existe también un conjunto de bienes que integran lo que se llama el dominio privado y que en el siglo XIX y a principios del actual, le llamaron bienes propios, lo que daba lugar a confusiones, pues tanto los bienes de dominio público como ya lo vimos anteriormente, como los de dominio privado son propios, en el sentido de propiedad del Estado Federal o de las otras personas públicas, como son las Entidades Federativas y los Municipios.

En particular, el ARTÍCULO 6° que a continuación transcribo, y que confirma que en primer lugar se rige por la propia LGBN y sólo en forma supletoria por el Código Civil para el Distrito Federal.

El Artículo 6º establece lo siguiente:

Los bienes de dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción I del Artículo 3º que se registrarán siempre por la legislación Federal de tierras, bosques, aguas, y demás especies estarán, en todo lo no previsto por esta Ley:

I.- El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.

II.- En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general, de política y de desarrollo urbano correspondiente.

Están sujetos a mi juicio, a normas de derecho público y fundamentalmente a la clasificación, organización de sistemas de inventarios y estimación de su depreciación, y el procedimiento que deba seguirse en lo relativo a la afectación y destino final de dichos bienes que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Aquí tiene intervención importante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cuanto a la inspección y verificación (párrafo segundo, del Artículo 77, LGBN): La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá practicar visitas de inspección en distintas Dependencias del Gobierno

Federal, para verificar la existencia en almacenes e inventarios de Bienes Muebles, y el destino y afectación de los mismos.

El Código Civil para el Distrito Federal de 1928, contiene un capítulo de los bienes considerados según las pertenencias a quienes pertenecen, comprendiendo los bienes del Estado. Artículos 764 a 773. capítulo III, libro segundo.

Al igual que lo afirmado en cuanto a la titularidad de los bienes de dominio público, puede ser: 1) De la Federación; 2) De las Entidades Federativas (los estados de la Federación ) y el Distrito Federal; 3) de los Municipios; 4) de Organismos Paraestatales (Federales, locales y municipales )

### **BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO**

Son bienes de dominio privado de la Federación, de acuerdo con el Artículo 3° de la Ley que comentamos (Ley General de Bienes Nacionales), los que siguen:

- I.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el Artículo 2° de esta Ley que se sean susceptibles de enajenación a los particulares;

- II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- V.- Los Bienes Muebles de propiedad federal al servicio de las Dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del Artículo anterior;
- VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- y,
- VII.- Los Bienes Muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero.

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

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

De acuerdo con la Ley, los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y Municipios (ART. 57).

Los inmuebles de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles (ART. 60). Podrán venderse en subasta o fuera de ella pero siempre con base en el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o una Institución de Crédito, que en este caso, la Comisión de Avalúos deberá aprobarlo, y deberá existir Decreto presidencial en el que se autorice su enajenación o desincorporación (arts. 62, 63 y 64 de la Ley General de Bienes Nacionales).

Los actos y contratos relacionados con inmuebles de la nación, cuando requieran la formalidad de intervención notarial, se celebrarán ante los notarios del Patrimonio del Inmueble Federal que designará libremente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre los autorizados legalmente para ejercer esa actividad. (Art. 72).

### **PROCEDIMIENTO PARA SU ADQUISICIÓN Y VENTA**

Los bienes muebles de dominio privado se sujetarán a la clasificación, inventario y procedimiento, destino y afectación que señale la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (ARTÍCULO 77). Cuando las Dependencias del Ejecutivo ya no aprovechen estos bienes, solicitarán su baja en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La propia Secretaría llevará un registro de la propiedad Federal.

Corresponde a las Dependencias del Gobierno Federal, la enajenación de los Bienes Muebles de propiedad Federal que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio que resulte inconveniente seguirlos utilizando en el mismo.

Las enajenaciones harán mediante licitación pública cuando se trata de armas, explosivos o todo bien peligroso, se hará de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables (ART. 79)

Las Dependencias podrán donar con aprobación expresa de su titular, los bienes muebles que figuran en sus inventarios, a instituciones de beneficencia, educativas o culturales.

El Gobierno Federal podrá donar bienes muebles a Gobiernos e instituciones extranjeras o a organizaciones internacionales, mediante acuerdo del Presidente con refrendo de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público (ART. 81 párrafo in fine )

Respecto de los bienes muebles, hay que tomar en cuenta el procedimiento que para su venta se estableció por la Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparecida desde el 22 de febrero de 1992. en acuerdo publicado en el Diario Oficial del 20 de Febrero de 1978, el cual está vigente a la fecha y es aplicable para las Dependencias de la Administración Pública Federal.

En cuanto a las Entidades, incluidos los Organismos Descentralizados, es aplicable el procedimiento que señala en los Artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley General de Bienes Nacionales. (36)

**3.2.- NATURALEZA JURÍDICA DE UN BIEN INMUEBLE DE DOMINIO PÚBLICO DE LA NACIÓN, DESTINADO A UN SERVICIO PÚBLICO A CARGO DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

**A) Ley General de Bienes Nacionales.**

En relación a la naturaleza Jurídica del inmueble en estudio es importante señalar, que está contemplado primeramente en la Ley General de Bienes Nacionales, la cual lo refiere concretamente en los Artículos que en seguida me permito transcribir:

**ARTÍCULO 1º-** El patrimonio nacional se compone de:

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

**ARTÍCULO 2º.-** Son bienes de dominio público:

**V.-** Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley.

**ARTÍCULO 4º.-** Señala que los bienes de dominio privado pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados a un servicio público.

**ARTÍCULO 34.-** Están destinados a un servicio público, y por lo tanto se hayan comprendidos en la fracción V del Artículo 2º.

**III.-** Los inmuebles destinados a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

**VI.-** Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados de carácter Federal, siempre que se destinen a .. unidades industriales, o estén directamente asignados a efectos a la ... transformación ... o que se 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.

**ARTÍCULO 37.-** El destino de los inmuebles Federales no transmite la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real sobre ellos.

Para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados en los términos de esta Ley, las destinatarias deberán solicitarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la que podrá utilizarlo considerando las razones que para ello le expongan, así como, 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.

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla también la naturaleza jurídica en mención, al disponer lo siguiente:

**b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

En virtud de que la Dependencia competente para conocer sobre los actos relativos a la adquisición, venta, administración, etc., de los Bienes Muebles e inmuebles de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conviene mencionarla, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 37 .-** A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**XX.-** Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zonas Federales, marítimo terrestres, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

**XXIII.-** Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello.

**XXIV.-** Llevar el registro Público de la propiedad inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente, y ...".(37)

### 3.3 FUNDAMENTOS LEGALES ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL

#### FRACCIÓN VII

Es prioritario asentar los fundamentos legales que tienen aplicación en el tema en estudio los cuales tienen aplicación de acuerdo a lo siguiente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos señala:

**ARTÍCULO 28.-** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las Leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo bando, Organismo Descentralizados del Gobierno Federal: petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad;

ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las Leyes que expida el Congreso de la Unión

El Estado contará con los Organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las Leyes, participe por sí con los sectores social y privado.

El Estado sujetándose a las Leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las Leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguran la eficacia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público". (38)

#### **A) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Como se ha mencionado anteriormente, el instrumento legal que tiene aplicación al tema en estudio, entre otras, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y Paraestatal, como lo dispone su Artículo 1º.

**ARTÍCULO 1º.-** La presente Ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, la Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo su Artículo 3º previene el papel que tienen los Organismos Descentralizados dentro de la Administración Pública Federal, como se observa en dicho precepto:

**ARTÍCULO 3º.-** El poder Ejecutivo de la Unión auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes Entidades de la administración pública Paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados ...

También tienen relación, el Artículo 9° al señalar: **ARTÍCULO 9°.-** Las Dependencias y Entidades de la administración pública centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

El Artículo 37 indica las facultades de la , las cuales se han mencionado y se detallarán más adelante. Esta Ley define a los Organismos Descentralizados en su Artículo 45, como:

**ARTÍCULO 45.-** Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como *Organismos Descentralizados* las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Otro Artículo importante que regula el presente tema, es el Artículo 48, el cual señala:

**ARTÍCULO 48.-** A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que conforme a las Leyes, corresponde el Ejecutivo Federal en la operación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas Entidades en relación con la esfera de competencia que esta y otras Leyes atribuyen a la Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos.

**ARTÍCULO 49.-** La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los Órganos de Gobierno de las Entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las Leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades dichas Entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas Entidades. (39)

**A) Ley General de Bienes Nacionales.**

En relación a la desincorporación de un bien inmueble de dominio público de la Nación destinado a un servicio público a cargo de un Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, es un instrumento de gran importancia, ya que está define como se ha señalado en páginas anteriores, primeramente el Patrimonio Nacional en su Artículo 1º, asimismo conforme al Artículo 2º.- Son bienes del dominio público:

---

(39) Ley Organica de la Administración Pública Federal, Ed Porrúa, 34a Edición, México 1997, Págs 7, 9, 10, 60

**ARTÍCULO 2º FRACCIÓN 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

Conforme al Artículo 28 de la mencionada Ley General de Bienes Nacionales previene sobre la enajenación y desincorporación de inmuebles, al señalar:

**ARTÍCULO 28.-** 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. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio publico previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en esta Ley y en sus disposiciones reglamentarias.

Tiene relación también el Artículo 34, el cual señala:

**ARTÍCULO 34.-** Los inmuebles que forman parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados de carácter Federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que se utilicen en las actividades específicas que tengan

encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

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

Asimismo el Artículo 62 señala:

**ARTÍCULO 62.-** La enajenación de bienes con el fin de aplicar su importe a la adquisición de inmuebles para los servicios públicos de la Federación, en el caso previsto de la fracción III del Artículo 58, se hará en subasta pública. La convocatoria se publicará con quince días de anticipación, por lo menos, al Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la entidad de ubicación de los bienes.

El Artículo 64 señala:

**ARTÍCULO. 64.-** Para la enajenación de inmuebles del dominio público que formen parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados, se requerirá de Decreto Presidencial en el que se autorice su desincorporación y enajenación.

El Decreto correspondiente deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

También el Artículo 65 menciona sobre la enajenación de inmuebles fuera e subasta al indicar:

**ARTÍCULO 65.-** El Ejecutivo Federal podrá autorizar la enajenación de inmuebles Federales fuera de subasta, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y se fije el precio en la forma prevista por el Artículo 63. El Decreto respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Una de las condiciones más importantes, sobre el tema en estudio, lo menciona el Artículo 70, al disponer:

**ARTÍCULO 70.-** Los Decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de inmuebles de propiedad Federal serán refrenados por los Secretarios de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Igual formalidad requerirán los Decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebre los Organismos Descentralizados, siempre que se trate de bienes de dominio público.

Es importante resaltar el contenido del Artículo 73:

**ARTÍCULO 73.-** Los actos jurídicos sobre bienes inmuebles en los que intervengan las Entidades de la Administración Pública Federal, podrán celebrarse ante los notarios públicos de su elección con residencia en la localidad o entidad federativa en que se ubique el inmueble de que se trate, y con sujeción a lo que esta Ley y las de la materia correspondiente. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, excepcionalmente y en cada caso que así lo amerite, a solicitud de las Entidades Paraestatales, podrá habilitar notarios de diferente circunscripción; y en todo caso, vigilará que los actos notariales hayan cumplido las disposiciones legales, ejerciendo para ello las atribuciones que le corresponden". (40)

### **C) LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES**

Tomando en cuenta que se trata de un Organismo descentralizado el presente estudio, conviene señalar los Artículos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que se relacionan con el tema en estudio, así tenemos:

**ARTÍCULO 2º.-** Son Entidades Paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este Artículo se relaciona con el Artículo 11 que dice:

**ARTÍCULO 11.-** Las Entidades Paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señaladas en sus programas....

**ARTÍCULO 14.-** Son Organismos Descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

1.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias . . .

**ARTÍCULO 58.-** Los Órganos de Gobierno de las Entidades Paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables.

XIV.- Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra Dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento, enajenación de inmuebles que la Entidad Paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de Organismos Descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como el dominio público de la Federación.

**ARTÍCULO 59.-** Serán facultades y obligaciones de los Directores Generales de las Entidades, las siguientes:

**I.-** Administrar y representar legalmente la entidad paraestatal.

**IV.-** Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes e inmuebles de la entidad paraestatal".(41)

---

(41) Ley General de Bienes Nacionales, Editorial Porrúa, 34a. Edición, México 1997, Págs 526, 558, 559, 561, 562

### **3.4 COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Conforme al Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le corresponde entre otros el despacho de los siguientes asuntos:

**XX.-** Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

**XXI.-** Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, de terceros, los edificios públicos y, en general los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien, con los particulares y con otros países;

**XXII.-** Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna Dependencia o Entidad;

**XXIII.-** Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés

de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

**XXIV.-** Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;"(42)

---

(42) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Porrúa, S.A., 34, Edición, México 1997. Pág. 47 y 48

#### **4.1 USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS INMUEBLES PROPIEDAD DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Sobre el uso y aprovechamiento de los inmuebles que se mencionan en este capítulo, la Ley General de Bienes Nacionales dispone:

**ARTÍCULO 2º.-** Son Bienes de dominio público:

V.- Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados, conforme a la Ley.

**ARTÍCULO 4º.-** Los bienes a que se refiere el Artículo anterior pasarán a formar parte del dominio público o alguna de las actividades que se equiparán a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

**ARTÍCULO 9º.-** Quedan sujetos a las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos los actos de adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de bienes inmuebles Federales: así como la ejecución de las obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que sobre ellos se realicen, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

**ARTÍCULO 16.-** Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión publican sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

**ARTÍCULO 34.-** Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendido en la fracción V del Artículo 2º;

**VI.-** Los inmuebles que forman parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados de carácter Federal, siempre que se destinen a la infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o efectos 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

**ARTÍCULO 37.-** El destino de inmuebles Federales para el servicio de distintas Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal o de los Gobiernos Estatales o Municipales, se formulará mediante acuerdo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para la formulación del acuerdo de destino, deberá atender las características y vocación de aprovechamiento del inmueble, la compatibilidad entre el uso para el que se requiere el bien y las disposiciones vigentes que tengan un valor arqueológico, artístico o histórico, 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.

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

Para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados en los términos de esta Ley, las destinatarias deberán solicitarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la que podrá autorizarlo considerando las razones que para ello se le expongan, así como los aspectos señalados en el segundo párrafo de este Artículo.

**ARTÍCULO 38.-** Las destinatarias deberán iniciar la utilización de los inmuebles que les den a su servicio, dentro de un término de seis meses contados a partir del momento en que se ponga a su disposición el bien.

La conservación y mantenimiento de los referidos inmuebles estará a cargo de las propias destinatarias.

**ARTÍCULO 39.-** Si no se diere cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo anterior, o se deja de utilizar o de necesitar el inmueble o se le da un uso distinto al aprobado conforme a esta Ley y sus Reglamentos, las destinatarias deberán entregarlo con todas sus mejoras y accesiones a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, sin que tengan derecho a compensación alguna. En caso de que las destinatarias incurran en omisión, la propia Secretaría podrá proceder a requerir la entrega del bien y, en su defecto, a tomar posesión de él en forma administrativa para destinarlo a los usos que de acuerdo a la política inmobiliaria del Gobierno Federal resulten más convenientes.

En caso de que las propias destinatarias no requieran usar la totalidad del inmueble, lo deberán hacer del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y poner a su disposición las áreas libres.

**ARTÍCULO 40.-** Las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan a su disposición inmuebles Federales cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de las funciones o la realización de programas autorizados, deberán hacerlo del

conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a fin de que, de acuerdo con los objetivos de la política inmobiliaria Federal, se comunique a las Dependencias y Entidades, las disponibilidad de los mismos, para su utilización en otros servicios públicos o para otros programas de beneficio e interés social.

**ARTÍCULO 41.-** En relación con los bienes inmuebles destinados, no se podrá realizar ningún acto disposición, ni conferir derechos de uso, sin la previa autorización de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. La inobservancia de lo antes señalado, producirá la nulidad de pleno derecho del acto relativo y la propia Secretaría podrá proceder a la ocupación administrativa del inmueble.

**ARTÍCULO 42.-** No pierden su carácter de bienes de dominio público los que, estando destinados a un servicio público de hecho por derecho fueren aprovechados temporalmente, en todo o en parte en otro objeto que no pueda considerarse como servicio público, hasta en tanto la autoridad competente resuelva lo procedente.

Cabe mencionar, como se desprende de la exposición a análisis de los preceptos legales mencionados en este punto, que las propias Entidades y Dependencias del Gobierno Federal no tienen una decisión unilateral, respecto del uso y aprovechamiento de los inmuebles a su cargo; y concretamente relativo al tema en estudio, la Enajenación de Inmuebles de Organismos

Descentralizados, no la puede realizar o decidir por sí solo el Organismo, pues como se observa de las disposiciones antes detalladas, todo acto tiene que hacerlo del conocimiento previamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que es el Órgano facultado para conocer en materia de patrimonio inmobiliario de la Administración Pública Federal; con mayor razón, en el caso de una enajenación de inmuebles, ya sea para la adquisición o enajenación debe primeramente exponerlo a dicha Secretaría, la que en su caso, decidirá sobre la solicitud que se le plantee, y ordenará lo que considere procedente.<sup>(43)</sup>

Por otro lado, como se observa, tratándose de uso y destino de inmuebles a que se refiere este punto, la Ley General de Bienes Nacionales no señala ningún procedimiento a seguir, únicamente se concreta a disponer sobre dicha materia de manera muy general, situación que en mi opinión deja sin elementos a los propios Servidores Públicos, que en el momento de llevar a cabo un acto de uso o destino, no tienen a su alcance un procedimiento bien establecido.

---

(43) Ley General de Bienes Nacionales, Ob. Cit. Págs. 526, 528, 532, 536, 545, 547, 548, 549

#### **4.2 PROCEDIMIENTO DE DESINCORPORACION DE UN BIEN INMUEBLE DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN**

Ofrecimiento a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como bien vacante para utilización en otros servicios públicos o programas de beneficio de interés social.

**ARTÍCULO 40.-** Las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan a su disposición inmuebles Federales cuyo uso o aprovechamiento no se tenga previsto para el cumplimiento de las funciones o la realización de programas autorizados, deberán hacerlo así conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a fin de que, de acuerdo con los objetivos de la política inmobiliaria Federal, se comunique a las Dependencias y Entidades, la disponibilidades de los mismos, para su utilización en otros servicios públicos o para otros programas de beneficio e interés social.

Respecto a este procedimiento la Ley General de Bienes Nacionales, conforme a su Artículo 8º, establece:

**ARTÍCULO 8.-** Salvo lo que dispongan otras Leyes que rijan materias especiales respecto al patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, lo siguiente:

VI.- Autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen los Organismos Descentralizados respecto de bienes de dominio público. Cuando se trate de enajenaciones, dichos bienes serán previamente desincorporados del dominio público...

Relativo a esta punto, la Ley en cita es muy escueta, pues como puede advertirse no señala detalladamente el procedimiento de desincorporación, es decir como se va a realizar éste, la serie de actos y formalidades que se deberán cumplir, incluso no define la desincorporación, acto prioritario, previo y requisito fundamental para la enajenación de un inmueble a cargo de un Organismo Descentralizado, como lo señala el artículo 8º fracción VI de la Ley de referencia. Por otro lado, efectivamente el artículo 28 dispone que para proceder a la desincorporación de un bien inmueble de dominio público, deberá seguirse el procedimiento establecido en dicha Ley y sus disposiciones reglamentarias, pero en mi opinión carece de un procedimiento detallado, y se concreta a mencionar Normas Generales que deben cumplirse pero no establece un procedimiento claro.

En relación a ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitió un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1993, que se denominó "Acuerdo que establece las bases de integración y funcionamiento de los Comités de Integración y Funcionamiento de los Comités de Desincorporación de Bienes Muebles e Inmuebles de las

Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal". el cual fue abrogado por un Acuerdo denominado "Acuerdo que establece la Integración y Funcionamiento de los Comités de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal" del 5 de agosto de 1996, por lo que, se deduce que era la intención del propio ejecutivo de contar con un procedimiento de desincorporación, pues dicho Acuerdo señalaba en su parte conducente "se estima conveniente la creación de comités de desincorporación de activos, cuya instalación resulte pertinente, en razón del volumen e importancia de las enajenaciones y baja de activos muebles e inmuebles que, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se lleven a cabo.

Cabe apuntar, que dicho Acuerdo hace referencia a los Bienes de dominio privado, no obstante tiene aplicación a los Bienes de dominio público, considerando que los Bienes de dominio privado 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, como lo señala el Artículo 4º de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por otro lado, el Acuerdo que establece la Integración y Funcionamiento de los Comités de Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que tiene vigencia, señala:

**ACUERDO QUE ESTABLECE LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS  
COMITÉS DE ENAJENACIÓN DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE LAS  
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

ARTÍCULO 2º.- Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades deberán establecer Comités, cuya integración y funcionamiento se sujetará a lo previsto en el presente Acuerdo, salvo que por la naturaleza de sus funciones o por la magnitud de sus operaciones, no se justifique su instalación, a juicio de la Secretaría

ARTÍCULO 3º.- Los Comités se integrarán, en las dependencias por el Oficial Mayor, quien lo presidirá el Director General de Recursos Materiales, o su equivalente, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; un representante de cada Subsecretaría, los responsables directos de las áreas de Finanzas, Programación y Presupuesto, así como de otras áreas que se considere necesario forman parte del Comité, quienes fungirán como vocales, un representante del Órgano Interno de Control, del área Jurídica y el que, en su caso, designe la Secretaría, quienes tendrán el carácter de asesores.

Cuando se trate de entidades, los Comités se integrarán por un Presidente, nombramiento que recaerá en el Director de Administración, o su equivalente; el responsable de la administración de los recursos materiales, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; los

representantes de las áreas financieras, técnica, de producción y de otras áreas que se considere necesario, quienes fungirán como vocales; un representante el Órgano Interno de Control, del área jurídica y el que, en su caso, designe la Secretaría, quienes tendrán el carácter de asesores.

Los miembros titulares de los Comités podrán nombrar a sus respectivos suplentes, los cuales deberán tener un nivel inmediato inferior al del titular.

Los asesores y los invitados que asistan para proporcionar o aclarar información de los asuntos a tratar, tendrán derecho a voz, pero no a voto.

**ARTÍCULO 6º.-** Salvo lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley General de Bienes Nacionales, los Comités de las dependencias, así como los de las entidades. Los casos de transferencia de bienes muebles, que sólo operan entre dependencias, deberán incluirse en dicho programa, no obstante que las transferencias no impliquen una enajenación, por tratarse de bienes de dominio privado de la Federación:

**III.-** Resolver sobre la procedencia de celebrar licitaciones públicas para enajenar bienes muebles e inmuebles;

IV.- Promover el levantamiento de inventarios de los bienes inmuebles de que dispone la Dependencia o Entidad y la determinación del nivel de utilización de los mismos;

**ARTÍCULO 8°.-** Una cantidad igual a los recursos provenientes de la enajenación de bienes muebles e inmuebles del dominio privado de las Dependencias o Entidades podrá ser invertida en beneficio de la Dependencia o Entidad de que se trate, previa autorización que en cada caso otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto será aplicable para aquellos casos en que la enajenación de bienes muebles e inmuebles se realice en Dependencias y Entidades que no proceda la integración de su Comité.

Segundo - Se abroga el Acuerdo que establece 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1993, así como aquellas disposiciones administrativas expedidas con anterioridad, que se opongan al presente Acuerdo.

## DESINCORPORACION DEL DOMINIO PÚBLICO Y ENAJENACIÓN DEL INMUEBLE A UN PARTICULAR

ARTÍCULO 17.- Corresponde al Ejecutivo Federal:

III.- Desincorporar del dominio público, en los casos en que la Ley lo permita y asimismo mediante Decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público“.

ARTÍCULO 28.- 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. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento, establecido en esta Ley y en sus disposiciones reglamentarias. (44)

#### **4.3 PROCEDIMIENTO DE ENAJENACIÓN DE UN BIEN INMUEBLE DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO**

Como se han señalado, previo a la Enajenación de un bien inmueble de un Organismo Descentralizado, se debe cumplir con la desincorporación del dominio público de la Federación, para dejarlo en aptitud de venta a un particular; lo dispone el artículo 64 de la Ley de la materia, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 64.-** Para la enajenación de inmuebles de dominio público que formen parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados, se requerirá de Decreto presidencial en el que se autorice su desincorporación y enajenación: El Decreto correspondiente deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Es conveniente mencionar, que cada dependencia competente para conocer del Decreto de Desincorporación y Enajenación, en este caso, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisan detalladamente el proyecto, para que se cumplan los requisitos pendientes; y por último la Presidencia de la República, también revisa que dicho proyecto esté debidamente integrado y se hayan satisfecho las etapas correspondientes para obtener el refrendo del Presidente de la República, con lo que se otorga la autorización del Ejecutivo Federal como lo menciona el Artículo 59 que dice:

**ARTÍCULO 59.-** La transición de dominio a título gratuito u oneroso de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal o aquellos que formen parte del patrimonio de los Organismos Descentralizados que sean de dominio público, solo podrá autorizarse mediante Decreto del Ejecutivo Federal.

Señala la Ley como requisito que el Decreto correspondiente deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación. Esto, a fin de hacer público la autorización de venta del inmueble. Dicho precepto señala:

**ARTÍCULO 65.-** El Ejecutivo Federal podrá autorizar la enajenación de inmuebles Federales fuera de subasta, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias, y se fije el precio en la forma prevista en el Artículo 63. El Decreto respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, uno de los requisitos fundamentales para la Enajenación del Bien Inmueble y además requisito que deberá contener el Decreto de Desincorporación, así como la propia Escritura Pública, es el avalúo que será el documento mediante el cual se determine el precio de venta del inmueble

Por lo que, el Gobierno Federal cuenta con un Órgano encargado del avalúo de los Bienes Nacionales para asegurar que el precio de venta sea el correcto.

Dicho avalúo lo menciona la Ley en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 63.-** En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las Dependencias de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:

I.- Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquisición, enajenación o de cualquier otra autorizada por la Ley, cuando se requiera ;

VIII.- En los casos de enajenaciones, permutas o arrendamientos de inmuebles Federales, el importe del precio del producto o de la renta respectivamente no podrá ser inferior al señalado en el dictamen respectivo.

Las Entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus adquisiciones y ventas de inmuebles con base en avalúos de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o de Sociedades Nacionales de Crédito.

Asimismo, dispone la Ley que se deberán cumplir con todos los requisitos previstos en la misma, para que la enajenación de bienes inmuebles, ésto lo señala el artículo 69 de dicho cuerpo normativo, así

**ARTÍCULO 69.-** Los actos, negocios jurídicos, convenios y contratos que realicen las Dependencias y Entidades Paraestatales con violación en lo dispuesto en esta Ley, serán nulos de pleno derecho . .

Dispone también la Ley, sobre los refrendos que deberán tener los Decretos de Desincorporación y Enajenación, como lo indica el Artículo 70:

**ARTÍCULO 70.-** Los Decretos que autoricen la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso, de inmuebles de propiedad Federal serán refrendados por los Secretarios de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República.

Igual formalidad requerirán los Decretos relativos a la autorización de operaciones inmobiliarias que celebren los Organismos Descentralizados, siempre que se trate de bienes de dominio público.

Un acto tan importante, como lo es la firma de la Escritura Pública, la previene la Ley en su Artículo 72, haciendo hincapié en que deberán celebrarse ante Notarios del Patrimonio Inmueble Federal.

**ARTÍCULO 72.-** Los actos jurídicos relacionado con inmuebles en los que sea parte el Gobierno Federal y que en los términos de esta Ley requieran la intervención de Notario, se celebrarán ante los Notarios del patrimonio inmueble federal que nombrará la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre los autorizados legalmente para ejercer el notariado.

Ningún notario del patrimonio inmueble federal podrá autorizar una escritura de adquisición o enajenación de bienes inmuebles en que sea parte del Gobierno Federal, sin la intervención o aprobación previa de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien determinará libremente quienes deban hacerlo.

## GRAVAMENES

### LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Previo a la firma de la Escritura Pública correspondiente, los Organismos Descentralizados, deberán pagar el uno al millar sobre el monto de la operación, ésto con el propósito de integrar un fondo que se aplicará al financiamiento de programas de desarrollo inmobiliario que realice la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, especialmente los relativos a la Constitución de reservas territoriales. El precepto a la letra dice:

**ARTÍCULO 10.-** Las Dependencias del Ejecutivo Federal y los Organismos Descentralizados, tratándose de inmuebles de dominio público, pagarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones o enajenaciones onerosas de inmuebles que celebren de conformidad con esta Ley ...

### LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

En relación al pago del Impuesto Sobre la Renta, la Ley de la materia señala:

**ARTÍCULO 69.-** Las personas morales, no contribuyentes, a excepción de las señaladas en el Artículo 73 (Organismos Descentralizados con actividades preponderantes no empresariales).. serán contribuyentes del Impuesto sobre la Renta cuando perciban ingresos por enajenación de bienes.

#### 4.4 MODELO DE CONTRATO DE COMPRA VENTA

*El modelo del contrato de compra venta de la enajenación del inmueble en estudio, deberá cumplir los mismos requisitos del que se celebra entre particulares.*

Antes de entrar a este modelo, considero importante recordar la definición de compra venta, de conformidad al Código Civil, el cual la define en su Artículo 2248 que establece: "Habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero" (15)

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas define la compraventa, como "un contrato por medio del cual uno de los contratantes llamado Vendedor se obliga a transferir la propiedad de una cosa o la titularidad de un derecho a otro, llamado comprador, quien se obliga a pagar un precio cierto y en dinero.

- A) Por su naturaleza es un contrato traslativo de dominio calificado como bilateral, en virtud de que crea obligaciones para ambas partes.

- B) Generalmente conmutativo, dado que es posible fechar el monto de la ganancia o pérdida desde el momento de su celebración (ésto en los casos de los Arts. 2792 Y 2793 CC Relativos. a la compra de esperanza en que se trata de un contrato Aleatorio).
- C) Oneroso porque representa provechos o ventajas y gravámenes o cargos recíprocos;
- D) Al ser un contrato Típico reglamentado en la Ley se le clasifica como nominativo y
- E) Tratándose de Bienes Muebles es un contrato Consensual, perfeccionado únicamente por el acuerdo de voluntades y tratándose de inmuebles es formal". (46)

---

1151 Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Porrúa, S.A. 64a Edición. México 1997, Pag 393

1161 Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6a Edición. Editorial Porrúa, México 1993, Pág 550

El Maestro RAFAEL ROJINA VILLEGAS, define a la compraventa como "un Contrato Traslativo de dominio, es decir, se define como el contrato por virtud del cual una parte, llamada vendedor transmite la propiedad de una cosa o de un derecho a otra, llamada comprador, mediante el pago de un precio cierto y en dinero".(47)

Asimismo el autor RAFAEL DE PINA lo define como: "El contrato no es, a nuestro entender, una norma jurídica, en el mismo sentido en que lo son la ley y la costumbre, por ejemplo, sino un acto jurídico celebrado de acuerdo con determinadas normas jurídicas" (48)

---

(17) Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano, Contratos Volumen 7, Editorial, Porrúa, S.A. , Edición, Mexico 1994  
(18) De Pina Rafael, Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. Pág. 265

## MODELO DE CONTRATO DE COMPRAVENTA

CONTRATO DE COMPRAVENTA QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA ENTIDAD " REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL LIC. \_\_\_\_\_ EN SU CARÁCTER DE DIRECTOR GENERAL, Y POR LA OTRA PARTE \_\_\_\_\_ REPRESENTADA POR EL SEÑOR \_\_\_\_\_ EN SU CARÁCTER DE \_\_\_\_\_ A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "EL COMPRADOR", RESPECTO DE LOS INMUEBLES UBICADOS EN \_\_\_\_\_ AL \_\_\_\_\_ EN TOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

### DECLARACIONES

"LA ENTIDAD" Declara:

PRIMERA.- Que de conformidad \_\_\_\_\_ es un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad Jurídica y patrimonio propios.

SEGUNDA.- Que tiene establecido su domicilio en: \_\_\_\_\_, mismo que señala para los fines y efectos legales de este contrato.

**TERCERA.-** Que tiene facultades con base en el Artículo \_\_\_ de la Ley de \_\_\_\_\_, para celebrar convenios, contratos y realizar las operaciones necesarias para llevar acabo directamente su objetivo y actividades conforme a la Ley, y con fundamento en el Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, goza de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su cometido.

**CUARTA.-** Que es de interés de “**LA ENTIDAD**” enajenar los bienes inmuebles materia del presente contrato, en virtud de no serle útiles para el cumplimiento de su objeto social.

**QUINTA.-** Que en los términos del Artículo \_\_\_\_\_, la H. Junta de Gobierno de “**LA ENTIDAD**”, Órgano máximo de administración, en el ejercicio de sus funciones, acordó por sesión de fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19 \_\_, la enajenación de los inmuebles materia del presente contrato, solicitando a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por escrito de fecha \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19 \_\_\_\_\_, se autorizará su desincorporación de los bienes de dominio público Federal y se otorgará la autorización para su enajenación a título onerosos en subasta pública.

**SEXTA.-** Que es propietaria de los bienes inmuebles objeto del contrato cuyas características, límites y colindancias se describen en:

- A) Escritura Pública No. \_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_\_, otorgada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_ del Distrito Federal, Lic. \_\_\_\_\_ la cual se encuentra registrada en el Folio Real No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_\_ en el Registro Público de la Propiedad Federal.
- B) Escritura Pública No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_\_, otorgada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_ del Distrito Federal, Lic. \_\_\_\_\_ la cual se encuentra registrada en el Folio Real No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_\_ en el Registro Público de la Propiedad Federal.
- C) Escritura Pública No. \_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_\_, otorgada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_\_ del Distrito Federal, Lic. \_\_\_\_\_ la cual se encuentra registrada en el Folio Real No. \_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_\_ en el Registro Público de la Propiedad Federal.

**SÉPTIMA.-** Que tiene facultades para enajenar los bienes inmuebles materia del presente contrato a título oneroso en subasta pública, de conformidad al Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_, y con apoyo de la autorización de la H. Junta de Gobierno del Organismo otorgado en Sesión celebrada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_.

**OCTAVA.-** Con base en el Artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, la Comisión Nacional de Avalúos rindió su dictamen en el expediente No. \_\_\_\_\_, Asunto: \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_, misma que determinó como precio mínimo de venta para los bienes materia de este contrato, la cantidad de \$: \_\_\_\_\_.

**NOVENA.-** Que cuenta con los medios materiales y humanos, así como con la experiencia suficiente para realizar la ejecución del presente contrato, bajo los términos y condiciones que establecen las Leyes aplicables al mismo.

**DÉCIMA.-** Que con fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_, se llevó a cabo la licitación pública \_\_\_\_\_ con estricto apego a las bases y procedimientos establecidos por "LA ENTIDAD ", cuyo folio de fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_, el Comité Técnico adjudicó la enajenación de los inmuebles descritos con antelación, a "EL COMPRADOR", con el que en este acto se contrata.

**“EL COMPRADOR”** Declara:

**PRIMERA.-** Que es una Empresa legalmente constituida mediante: Escritura Pública No. \_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de 19\_\_\_\_, otorgada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_ de \_\_\_\_ Lic. \_\_\_\_\_.

**SEGUNDA.-** Que tiene establecido su domicilio en: \_\_\_\_\_ mismo que señala para todos los fines y efectos legales de este contrato.

**TERCERA.-** Que cuenta con el Registro Federal de Contribuyentes No. \_\_\_\_\_.

### CLAUSULAS

**PRIMERA.-** Objeto del Contrato.- **“LA ENTIDAD “** vende a **“EL COMPRADOR”** los inmuebles que se describen a continuación:

A) superficie del terreno: mts. 2.

B) Total de Construcciones: mts.

C) Medida y Colindancias: mts. 2.



\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_, otorgada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_\_ de la Ciudad de México, Distrito Federal

III.- El folio Real No \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_, en el Registro Público de la Propiedad Federal, con Escritura Pública No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_, otorgada ante la fe del Notario Público No. \_\_\_\_\_ de la Ciudad de México, Distrito Federal.

SEGUNDA.- Monto total.- El precio de la compraventa consignada en la cláusula anterior es por la cantidad de S \_\_\_\_\_

TERCERA.- Forma de Pago.- **“EL COMPRADOR “** se obliga a pagar a **“LA ENTIDAD“** el precio antes señalado de las siguientes formas:

- A) 50% del precio total de la compraventa objeto del presente contrato, a la firma del mismo.
- B) 50% restante a la protocolización de este documento ante el Notario Público.

CUARTA.- Gastos.- Los gastos , registros, impuestos, derechos, honorarios y demás gastos que se causen por la protocolización del presente contrato, correrá a cargo de **“EL COMPRADOR“**,

así como los que se originen con motivo de la celebración del mismo, incluyendo los relativos a su inscripción en el Registro Público de la propiedad correspondiente.

**QUINTA.-** Firma ante Notario Público.- **“LA ENTIDAD“** se obliga a otorgar la firma para el perfeccionamiento de la compraventa ante del federativo público correspondiente, en la fecha en que se le indique la celebración de dicho acto, previa notificación que le haga el Notario.

**SEXTA.-** Impuesto.- Las partes se obligan a pagar los impuestos que se causen en el cumplimiento de este contrato, que conforme a las Leyes mexicanas les sean aplicables a cada una de ellas, en el momento que les sea exigible, bajo los procedimientos establecidos para tal efecto.

**SÉPTIMA.-** Pena Convencional.- **“EL COMPRADOR“** acepta expresamente, en el supuesto de que no se firmará la escritura de formalización del presente contrato por causas imputables al mismo, pagar a **“LA ENTIDAD“**, como pena convencional, el 50% por monto total del presente contrato

**OCTAVA.-** Reserva de dominio.- **“LA ENTIDAD“** se reserva el dominio de los bienes hasta que **“EL COMPRADOR“** cubra el pago total del precio, en consecuencia mientras no se libere

de esta obligación **“EL COMPRADOR”** no podrá hipotecar ni construir sobre el inmueble derechos reales en favor de terceros.

**NOVENA.-** Entrega del bien inmueble.- **“LA ENTIDAD”** se obliga a entregar a **“EL COMPRADOR”**, una vez que se lleve a cabo la protocolización y perfeccionamiento de la presente compraventa, así como se haya realizado el pago total, el uso, goce y disfrute del inmueble materia de la misma.

**DÉCIMA.-** Sancamiento para el caso de evicción.- **“LA ENTIDAD”** responderá del sancamiento para el caso de evicción en los términos de Ley, conviniendo las partes en el presente contrato que no existe lesión, ni error, dolo o violencia.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Incumplimiento.- El Incumplimiento de cualquiera de las obligaciones contenidas en este contrato, será causa de rescisión del mismo. En caso de que la misma se produzca por causas imputables a **“EL COMPRADOR”**, **“LA ENTIDAD”** dispondrá del importe a que se hace referencia en la cláusula segunda de este contrato.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Legislación aplicable.- **“LA ENTIDAD”** como **“EL COMPRADOR”** convienen en que para la interpretación en todo lo no previsto en este contrato se someten a las disposiciones aplicables al Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la

Republica en materia Federal, así como a la Legislación aplicable a los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal .

**DÉCIMA TERCERA.-** Jurisdicción.- Para la interpretación y cumplimiento de este contrato, así como para todo aquello que no este expresamente estipulado en el mismo, las partes se someten a la jurisdicción en los Tribunales Federales de la Ciudad de México, por lo que renuncian al fuero que pudiera corresponderles por razón de su domicilio presente futuro o por cualquier otra causa.

*El presente contrato se firma en la Ciudad de México, Distrito Federal el día*

.....

**"LA ENTIDAD"**

**"EL COMPRADOR"**

#### **4.5 REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**

Un Organismo de suma importancia para la Administración Pública Federal, en materia inmobiliaria, es sin duda el Registro Público de la Propiedad Federal, el cual lleva todo el control de la propiedad inmueble federal y en el que todas las dependencias y entidades, instituciones públicas y privadas que por cualquier concepto usen, administren o tengan a su cargo inmuebles federales, deben informar. La Ley General de Bienes Nacionales lo regula en sus aspectos más importantes de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 83.-** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará un registro de la propiedad inmuebles federal, que estará a cargo de una dependencia que se denominará Registro Público de la Propiedad Federal.

**ARTÍCULO 84.-** Los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal está obligados a permitir, a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionan, y expedirán, cuando sean solicitadas de acuerdo con las Leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.

**ARTÍCULO 85.-** Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal:

I.- Los títulos por 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 público de los organismos descentralizados ...

Los Notarios que intervengan en los actos a que hacen referencia las fracciones anteriores, estarán obligados a hacer las gestiones correspondientes para obtener la inscripción de las escrituras relativas en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, de acuerdo a la ubicación del bien, y a remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el testimonio respectivo debidamente inscrito en un lapso no mayor de seis meses contados a partir de la fecha en la que hayan autorizado dicha escritura, y en caso de incumplimiento incurrirán en responsabilidad, en cuyo caso serán sancionados en los términos de esta Ley.

**ARTICULO 86.-** No se hará inscripción de los bienes de dominio público, salvo que se trate de los señalados en la fracción V del artículo 2° de esta ley o en otras leyes.

**ARTICULO 87.-** Los documentos a que se refieren los artículos 14, párrafo segundo, 17 fracción I, 67, 72, 74 y 85 de esta ley, 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 de bienes de dominio privado.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en los acuerdos de coordinación que celebre de manera general o especial con los gobiernos de los estados, instrumentará la comunicación entre el Registro Público de la Propiedad Federal a su cargo y los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas para que agilicen la inscripción de los títulos.

**ARTICULO 88.-** En las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal se expresará la procedencia de los bienes, su naturaleza, ubicación y linderos, el nombre del inmueble si lo tuviere, su valor y las servidumbres que reporte, tanto activas como pasivas, así como las referencias en relación con los expedientes respectivos.

**ARTICULO 89.-** Las constancias del Registro Público de la Propiedad Federal probarán la autenticidad de los actos a que se refieren.

**ARTICULO 90.-** La extinción de las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal sólo operará:

I.- Por mutuo consentimiento de las partes, o por decisión judicial o administrativa que ordene su cancelación;

II.- Cuando se destruya o desaparezca por completo el inmueble objeto de la inscripción, y

III.- Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se hay hecho la inscripción.

ARTICULO 91.- En la cancelación de las inscripciones se asentarán los datos necesarios a fin de que conozca con toda exactitud cuál es la inscripción que se cancela y las causas por las que se hace la cancelación.

ARTICULO 92.- El sistema de captación, almacenamiento y procesamiento de datos para el desempeño de la función registral, será definido en el *reglamento correspondiente*.

## CONCLUSIONES

- 1.- Es conveniente agregarle un capítulo a la Ley General de Bienes Nacionales, referente a la desincorporación y enajenación de bienes muebles e inmuebles de la Administración Pública Federal.
- 2.- Que en el capítulo se especifique detalladamente un procedimiento que contenga plazos cortos para la desincorporación y enajenación de los bienes muebles e inmuebles así como la elaboración y firma de la escritura pública, con el objeto de que la enajenación de los inmuebles se lleve a cabo en un término de 3 meses.
- 3.- El Gobierno Federal debe tener un sistema de administración inmobiliaria que le asegure contar con espacios suficientes y adecuados para el debido cumplimiento de sus cometidos.
- 4.- La Administración Pública Federal debe establecer la realización de inventarios periódicos de sus bienes inmuebles, previas visitas físicas a las dependencias y entidades, por parte de la secretaría de contraloría y desarrollo administrativo.
- 5.- La Ley General de Bienes Nacionales, como instrumento normativo de los bienes de dominio público y privado de la federación, que comprenden el patrimonio nacional, debe

establecer claramente las directrices aplicables en las operaciones inmobiliarias de adquisición o enajenación de inmuebles de propiedad federal.

- 6.- Es conveniente la creación de comités de desincorporación y enajenación de inmuebles federales que conozcan de las adquisiciones y enajenaciones en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
  
- 7.- Los organismos descentralizados integrantes de la Administración Pública Federal, no tienen la facultad de adquirir o enajenar unilateralmente un bien inmueble a su cargo, ya que tiene la obligación de ponerlo a disposición de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, limitando con ello, en última instancia el debido cumplimiento de su objeto social.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima Quinta edición actualizada, Editorial Porrúa, S.A., México 1995
- 2.- Martínez Morales Rafael, Catálogo de Ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal, Panorama de la Legislación Administrativa, Tercera edición 1989, Editorial Porrúa, S.A.
- 3.- Borja Martínez Manuel, La Propiedad de Pisos y Departamentos en Derecho Mexicano 1992
- 4.- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Octava edición, Editorial Porrúa. S A.
- 5.- Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Sexta Edición 1993, Editorial Porrúa, S.A.
- 6.- Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, la Nueva Estructura, Nonagésima Edición, Editorial Porrúa, S.A , México, 1983.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 1995.

- 8.- Acosta Romero Miguel, 2º Curso de Derecho Administrativo, Segunda edición, Editorial Porrúa. S A., México, 1993.
- 9.- Ramírez Fonseca Francisco, Manual de Derecho Constitucional, Editorial PAC., Sexta Edición Comentada, México, 1990.
- 10.- Bravo Ahuja Ruíz Víctor E., La Empresa Pública Industrial en México, Ediciones INAP. (Instituto Nacional de Administración Pública), Serie y Administración Pública, Mexicana No. 4. Primera edición 1982.
- 11.- Carrillo Casto Alejandro y Sergio García Ramírez, *Las Empresas Públicas en México*, Primera edición 1983, Editorial Porrúa, S.A.
- 12.- Sánchez Medal Ramón, Contratos, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A.
- 13.- Villagordoa Lozano José Manuel, Doctrina General de Fideicomisos, Segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- 14.- Dwiht Waldo, Administración Pública, La Función Administrativa, Los Sistemas de Organización y Otros Aspectos.
- 15.- Mendieta y Nuñez Lucio, El Problema Agrario en México, Décima Sexta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- 16.- Salinas De Gortari Carlos, Por la Política Moderna, 100 Temas.

- 17.- Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Trigésima Primera Edición, Revisada y Actualizada por Miguel Fraga, Editorial Porrúa, S.A.
- 18.- Gutiérrez y González Ernesto, *Derecho De Las Obligaciones*, Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- 19.- Gutiérrez y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Edición 1993, Primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.
- 20.- Lucero Espinoza Gabriel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*.
- 21.- De la Madrid Hurtado Miguel, *El Pensamiento Económico de la Constitución Mexicana de 1857*, Tercera edición, Editorial Porrúa, S.A.
- 22.- Palacios Luna Manuel, *El Derecho Económico en México*, Quinta edición actualizada 1993, Editorial Porrúa, S.A.
- 23.- Rangel Couto Hugo. *El Derecho Económico*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor desde 1917, 117ª edición, México, 1997, Editorial Porrúa, S.A.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Trigésima Segunda edición, México 1997, Editorial Porrúa, S.A.
- 3.- Ley General de Bienes Nacionales, Trigésima Segunda edición, México, 1997, Editorial Porrúa, S A.
- 4.- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Trigésima Segunda edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- 5.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.