

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo intenta dar una visión general, desde la perspectiva constitucional, acerca de lo que es el derecho de propiedad, y los tipos de propiedad que existen en México: privada, social y pública.

Derivado de lo anterior, se analiza la propiedad privada, sus características limitaciones, modalidades y su extinción.

Igualmente se estudia la propiedad social en sus dos vertientes: ejidal y comunal, sus particularidades que la distinguen de la propiedad privada, el régimen patrimonial de los ejidatarios y la terminación del régimen ejidal.

Por último se presenta el derecho de propiedad que tiene el Estado Mexicano sobre su territorio o propiedad pública, sus características, la distribución de la propiedad que realiza el Estado a los cuatro niveles de gobierno: federación, estados miembros, distrito federal y municipios y el régimen patrimonial que rige a los bienes públicos.

Espero que este breve estudio facilite a los lectores la comprensión de tan complejo e importante tema, y el análisis jurídico aquí propuesto, ayude a profundizar en los distintos enfoques con los que se puede abordar.

I. LA PROPIEDAD

1. CONCEPTO DE PROPIEDAD

La propiedad es el derecho real que tiene una persona para usar, disfrutar y disponer directa o inmediatamente y de manera exclusiva de un bien, estando las demás personas obligadas a respetar dicho derecho.

1.1. CARACTERÍSTICAS

El derecho de propiedad comprende tres derechos:

a) El derecho de usar, o sea el poderla utilizar; b) el derecho de disfrutar, que implica gozar y apropiarse de los frutos y productos del bien y c) el derecho de disponer que significa que se puede enajenar, gravar, transformar o en su caso consumir dicho bien.

Al ser la propiedad un derecho real participa de sus características esenciales que son:

- a) Es un derecho que recae sobre un bien determinado
- b) Es un derecho que excluye a cualquier tercero
- c) Es un derecho oponible a todo mundo
- d) Es un derecho que le otorga a su titular la facultad de perseguir el bien y recuperarlo
- e) Es un derecho que confiere a su titular una preferencia en relación a cualquier otro tipo de derecho.

Es de suma importancia recalcar que la propiedad como cualquier otro derecho real, para que surta efectos contra terceros, debe estar inscrito en el Registro Público de la Propiedad, de lo contrario el derecho del propietario no es oponible a los terceros, ni tampoco goza de los derechos de persecución y de preferencia.

Al respecto los artículos 3007, 3011 y 3013 del Código Civil para el Distrito Federal establecen:

“ART. 3007.—Los documento que conforme a este Código sean registrables y no se registren, no producirán efectos en perjuicio de tercero”

“ART. 3011.—Los derechos reales y en general cualquier gravamen o limitación de los mismos o del dominio, para que surtan efectos contra terceros, deberán constar en el folio de la finca sobre que recaigan, en la forma que determine el reglamento...”

“ART. 3013.—La preferencia entre derechos reales sobre una misma finca u otros derechos se determinará por la prioridad de su inscripción en el Registro Público, cualquiera que sea la fecha de su constitución...”

La oponibilidad, persecución y preferencia que generan los derechos reales se encuentran condicionados a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, para que puedan ejercitarse.

En la materia de los derechos reales no se aplica el principio de “primero en tiempo, primero en derecho” sino “primero en registro, primero en derecho”.

1.2. TIPOS DE PROPIEDAD

De acuerdo con el artículo 27 constitucional existen tres tipos de propiedad:

a) Privada b) Social y c) Pública

II. LA PROPIEDAD PRIVADA

1. CONCEPTO

La propiedad privada es el derecho real que tiene un particular para usar, gozar y disponer de un bien con las limitaciones prescritas en las leyes y con las modalidades asumidas voluntariamente.

2. LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA FEDERAL

México reconoce la propiedad privada como un derecho, sin embargo no es un derecho absoluto, ya que el Estado (en cualquiera de sus niveles) se encuentra facultado para imponerle a la misma, las modalidades y limitaciones establecidas en las leyes, inclusive para expropiar el bien por causas de utilidad pública, y mediante indemnización, tal como lo establecen los párrafos primero, segundo y tercero del citado artículo 27 constitucional, que en su parte conducente prescriben:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”

Dichas limitaciones se traducen en restricciones o prohibiciones a los derechos de usar, disfrutar o disponer de los bienes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho relativo a la propiedad privada está limitado por su función social.

Novena Época No. de registro: 175,498. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* Tomo: XXIII, marzo de 2006. Tesis: P./J. 37/2006. Página: 1481.

“PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTA LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.”

Las limitaciones a la propiedad privada pueden ser impuestas tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de las entidades federativas, en sus respectivas jurisdicciones.

Las principales limitaciones a la propiedad privada son las siguientes:

a) Las establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos y en las Leyes de Desarrollo Urbano Local. Estas limitaciones se traducen en que el propietario debe sujetarse a los usos permitidos y a los desti-

nos y reservas que le correspondan, a su predio contenido en los planes y programas de desarrollo urbano.¹

Debemos recordar que los notarios solo podemos autorizar el acto jurídico previa comprobación de la existencia de las autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización, disposición o destino de los predios (art. 53-55 Ley General de Asentamientos Humanos y 11, 43, 44 y 92 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

b) Una segunda limitación consiste en que el propietario de un inmueble sólo es dueño de la superficie y no así del subsuelo, ya que éste pertenece al Estado (de manera específica se le atribuye a la federación), art. 27, 42 Const., 3, 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales).

c) La tercera limitación consiste en que una persona no puede adquirir una superficie de terreno agrícola o ganadero mayor de la señalada en el art. 27-XV Constitucional y en caso de hacerlo, el excedente lo deberá enajenar en un plazo de un año contado a partir de la notificación respectiva (art. 27-XVII Const).

d) Las consignadas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas arqueológicas, Artísticos e Históricos.

La primera de ellas consiste en que los monumentos arqueológicos son propiedad de la nación y son in-

¹ La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2 define lo que son los destinos, provisiones, reservas, usos y zonificación en los siguientes términos: Destinos: los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; Reservas: las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento; Usos: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población; Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

alienables e imprescriptibles (art. 27 ley citada, y art. 6-VIII, 13 Ley General de Bienes Nacionales).²

Si bien es cierto los monumentos históricos y artísticos pueden ser materia de propiedad privada, los derechos de los propietarios de los mismos se encuentran limitados, ya que deben conservarlos y en su caso restaurarlos previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia y en caso de no hacerlo, lo realizara el citado Instituto y la Tesorería de la Federación hará efectivo el importe de las obras, asimismo para que puedan ser exportados temporal o definitivamente dichos bienes, se requiere el permiso del Instituto competente.³ Por otra parte la transmisión de propiedad sobre bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán constar en escritura pública y el propietario deberá manifestar bajo protesta de decir verdad si el bien materia de la operación es monumento y a su vez el notario mencionará la declaratoria de monumentos si la hubiere y dará aviso al Instituto competente en un plazo de 30 días y si se trata de bienes muebles las partes deberán dar el aviso en dicho plazo. (art. 6, 7, 13, 16, 25 y 26 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas).

Adicionalmente se establece que los propietarios

² En los términos de la Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos, son monumentos arqueológicos... "los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionadas con esas culturas." Por su parte "son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley" y son monumentos artísticos los bienes mueble e inmuebles que revisten valor estético relevantes.. " (art. 28, 35 y 33 ley citada).

³ El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos y por su parte el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos. Art 44 y 45 de la referida Ley.

de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente. Art. 6 ley citada.

Por su parte el art. 32 del reglamento de la referida ley prohíbe la exportación definitiva de bienes artísticos de propiedad particular que de oficio hayan sido declarados monumentos y el art. 33 prohíbe la exportación definitiva de los monumentos históricos de propiedad particular, consistentes en los muebles que se encuentran o se hayan encontrado en inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX destinados a templos y sus anexos, al igual que los documentos que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, los Estados o de los Municipios y de las casas curiales y también los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana merezcan ser conservados en el país, igualmente se encuentra prohibido la exportación definitiva de los bienes que no sean sustituibles y aquellos cuya integridad pueda ser afectada por su transportación.

A su vez está prohibida la exportación temporal de los monumentos artísticos o históricos de propiedad particular cuya integridad pueda ser afectada por su transportación o por variarse las condiciones en que se encuentren (art. 34 del reglamento)

e) Una serie de limitaciones se encuentran reguladas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988 cuyo fundamento constitucional es el artículo 73-XXIX G que faculta al Congreso de la Unión para expedir Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito

de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Las principales restricciones se encuentra plasmadas en los art. 15-III, IV, 20 bis 4-II, 23-II, VIII, 28-VII, VIII, IX, X, 36-I, 37 bis, 44, 46 último párrafo, 60-I, II, III, 75, 78 bis- I, II, 78 bis-I.

3. LIMITACIONES A LOS PROPIETARIOS DE INMUEBLES UBICADOS EN EL DISTRITO FEDERAL

Las facultades de la Asamblea legislativa del Distrito Federal para imponer limitaciones a la propiedad se desprenden del artículo 122 Base Primera inciso V Constitucional que le otorga facultades para legislar en materia civil, desarrollo urbano, uso del suelo, vivienda, construcciones y uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal y en uso de esas facultades y de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional puede imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones que dicte el interés público.

En el Distrito Federal los ordenamientos que prescriben limitaciones son entre otras el Código Civil para el Distrito Federal, la ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el día 15 de julio del 2010; el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 29 de enero del 2004 y la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Los propietarios de inmuebles en el Distrito Federal tienen las siguientes restricciones:

3.1. EN EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

a) “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”. Art. 830 C.C.

b) No se puede enajenar, gravar, ni alterar su forma a los bienes que el gobierno del Distrito Federal considere notables y características manifestaciones de la cultura local sin su autorización. Art. 833, 834 C.C.

c) No pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina. Art. 839. C.C.

d) Debe cercar su propiedad. Art. 843 C.C.

e) El propietario de un edificio está obligado a construir sus tejados y azoteas de tal manera que las aguas pluviales no caigan sobre el suelo o edificio vecino. Art. 853 C.C.

3.2. EN LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

a) Solo se puede destinar el inmueble de su propiedad a cualquier uso que no este prohibido por la ley. Art. 11, 43, 44, 92 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

b) La fusión, subdivisión y relotificación de predios requiere que la autoridad competente otorgue la licencia respectiva. Art. 61 y 62 de la citada Ley de Desarrollo Urbano y artículo 127 y 133 de su reglamento.

c) En las transmisiones de propiedad ante Notario se debe transcribir el certificado del Registro de los planes y programas. Art. 43, 44 y 92 de la ley citada.

3.3. EN LA LEY DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley tiene por objeto la protección, conservación, restauración y puesta en valor de los bienes inmuebles que sean declarados expresamente por ley o por decreto del Jefe de Gobierno afectos al Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal. Art. 1, 3, 5, 22-V, 42.

De acuerdo con dicha ley dentro del Registro Públi-

co de la Propiedad habrá una sección que contará con una base de datos electrónica que se denominará Registro Público del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal y en él se inscribirán las declaratorias y registros de zonas, espacios abiertos monumentales y monumentos del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico y los actos jurídicos relacionados con los mismos e igualmente dicho registro expedirá el título oficial que los identifique, en que constarán todos los actos jurídicos e intervenciones de obras que sobre ellos se relacionen en un plazo no mayor de 45 días inmediatos a la publicación de la declaratoria. Art. 35, 38, 39, 57.

Las principales obligaciones, limitaciones, prohibiciones y sanciones al propietario o poseedor de bienes inmuebles que hayan sido declarados afectos al Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal son las siguientes:

a) Ejecutar las obras necesarias para su conservación dentro del plazo que determine la autoridad, y de no hacerlo, ésta podrá ordenar su ejecución forzosa. Art. 31, 66, 81, 100 ley citada.

b) Permitir y facilitar la inspección de los mismos por los organismos competentes y su estudio a los investigadores, para preparar iniciativas o en su caso emitir opiniones y las recomendaciones de conservación. Art. 50 ley mencionada.

c) Solo puede ser gravado o enajenado previa autorización de la autoridad competente quien goza del derecho del tanto. De lo contrario el acto jurídico es nulo de pleno derecho, y el Jefe de Gobierno podrá revindicarlo. Art. 63-I, 67, 68, 69 de la referida ley.

d) Solo podrá ser restaurado previa autorización del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o de la autoridad que éste faculte, previa opinión del Consejo de Salvaguarda. Art. 63-II.

e) Deben conservarlos, mantenerlos en buen estado y custodiarlos. Art. 65.

f) En la escritura donde conste la enajenación, se debe relacionar la declaratoria de que se encuentra afecto al Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal y se debe notificar de la operación en un plazo no mayor de 30 días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de la misma, al Registro Público de Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal. Art. 68.

g) Deben prestar su colaboración en la ejecución de los programas de puesta en valor o sea para difundir la importancia que tienen. Art. 112, 116.

h) Si realiza cualquier tipo de obra sin sujetarse a la autorización respectiva, o si altera o modifica las licencias y autorizaciones o por impedir su inspección sin causa justificada se hace acreedor a una multa de hasta 300 días de salario mínimo vigente. Art. 128.

4. MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA

Tal como se expreso anteriormente, el art. 27 const. al establecer que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se refiere a las limitaciones a los derechos de usar, gozar o disponer establecidas tanto en la Constitución como en las leyes administrativas respectivas y no tanto a las modalidades asumidas por el propietario y debido a ello es factible distinguir las limitaciones a la propiedad de las modalidades de la misma, a pesar de que los tratadistas y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación las identifican.

Sus diferencias son las siguientes:

a) Una limitación se encuentra establecida imperativamente en la ley, sin que se requiera un acto o consentimiento del propietario. La ley la impone a todos, a diferencia de una modalidad que necesita de la voluntad del propietario, tal como se requiere para consti-

tuir el patrimonio de familia, el régimen de propiedad en condominio, el usufructo, el uso o la habitación.

b) La limitación a la propiedad implica una restricción general a todos los propietarios y la modalidad únicamente a los propietarios que así lo consintieron o pactaron.

c) La limitación sólo se puede eliminar mediante una reforma legal, a diferencia de una modalidad que por voluntad de las partes se puede suprimir o extinguir.

d) Fundamentalmente las limitaciones se encuentran contempladas en leyes administrativas y su incumplimiento trae aparejada una sanción dictada por autoridades administrativas, la cual puede ser combatida ante las autoridades jurisdiccionales; en cambio una modalidad esta regulada en el Código Civil y su violación es directamente conocida por el órgano judicial competente.

Las modalidades reguladas son: el patrimonio de familia, la copropiedad, el derecho del tanto, el régimen de propiedad en condominio, usufructo, uso, habitación y servidumbre.

4.1. EL PATRIMONIO DE FAMILIA

Su fundamento constitucional está consignado en la fracción XVII del artículo 27 que establece:

“... las leyes locales organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno;...”

Concepto legal. El artículo 723 del Código Civil para el Distrito Federal lo define en los siguientes términos:

“El patrimonio de familia es una institución de interés público que tiene como objeto afectar uno o más bienes para proteger económicamente a la familia y sostener el hogar. El patrimonio familiar puede incluir la casa habitación y el mobiliario de uso doméstico y cotidiano; una parcela cultivable o los giros industriales y comerciales

cuya explotación se haga entre los miembros de la familia; así como los utensilios propios de su actividad, siempre y cuando no exceda su valor, de la cantidad máxima fijada por este ordenamiento.”

El monto máximo del valor de los bienes que integran el patrimonio es de 32850 días de salario mínimo (art. 730 y 733 C.C. para el D.F.).

Para Felipe Mata y Roberto Garzón el patrimonio de familia “ es la modalidad del derecho real de propiedad, conformada por el conjunto de bienes afectados para el uso exclusivo de los miembros determinados de una familia, destinados a satisfacer sus necesidades y que pertenecen a éstos”.⁴

La constitución del patrimonio familiar trae como consecuencia que el derecho de propiedad de dicho bien se modifique, ya que se convierte en inalienable, inembargable y no puede ser gravado (art. 727 C.C. para el D.F.).

4.2. LA COPROPIEDAD CONCEPTO LEGAL

El artículo 938 del Código Civil la define en los siguientes términos: “Hay copropiedad cuando una cosa o un derecho pertenecen proindiviso a varias personas”; la misma legislación civil permite que la copropiedad sea reglamentada por los propios copropietarios y en consecuencia la regulación de los derechos de usar, gozar o disponer lo pueden pactar libremente (art. 941, 943, 945, 950, 972 C.C. para el D.F.).

Se podría pensar que el derecho del tanto otorgado a los copropietarios es una limitación al derecho que tiene cada copropietario de enajenar sus derechos (art. 974 C.C.), sin embargo no lo es, ya que el copropietario libremente lo puede hacer y pactar las condiciones de la venta sin que nadie se lo impida, ya que lo único que

⁴ *Bienes y Derechos Reales*, Porrúa, 3ª ed., México, 2009, p. 293.

debe hacer es notificarles a los restantes copropietarios las condiciones de la venta y esperar 8 días a que alguno de ellos le manifieste su deseo de adquirir su derecho y en caso de no obtener respuesta favorable, lo puede enajenar a cualquier tercero (art. 873 C.C. para el D.F.)

Igualmente el copropietario puede hipotecar su porción indivisa (art. 2902 C.C. para el D.F.)

4.3. EL DERECHO DEL TANTO CONCEPTO

“El derecho del tanto es aquella preferencia otorgada por la ley en determinados casos a titulares de derechos reales o simples comuneros, con el objeto de que puedan adquirir, en igualdad de circunstancias respecto de cualquier tercer ajeno, el derecho real, la parte indivisa del mismo o una parte de la comunidad de la que son titulares o comuneros”.⁵

Este derecho preferente se encuentra regulado en el Código Civil para los copropietarios (art. 973), usufructuarios (art. 1005) los titulares de los derechos de uso y habitación (art. 1053), para los coherederos, (art. 1292) para los socios de una sociedad civil (art. 2706), para los propietarios de bienes colindantes cuando se pretenda vender la vía pública (art. 771); para los arrendatarios de inmuebles de viviendas destinadas a casa habitación (art. 2447, 2448) y en materia de aparcería (art. 2750, 2763)

El derecho del tanto solo existe si se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Que se encuentre contemplado en la ley;
- b) Que haya una copropiedad o cotitularidad de derechos;
- c) Se trate de una enajenación a título oneroso;

⁵ DE LA MATA PIZAÑA, Felipe y GARZÓN JIMÉNEZ, Roberto, ob. cit., p. 205

d) Que la enajenación se pretenda efectuar con un tercero extraño.

Este derecho preferente se debe ejercitar dentro de los 8 días siguientes a la notificación de las condiciones de la enajenación, de lo contrario el derecho caduca (art. 973 C.C.).

Si la transmisión se realiza sin respetar este derecho del tanto, la consecuencia es que el titular del derecho del tanto se subroga en el derecho del adquirente mediante la acción de retracto. Art. 973 del C.C.

Es debatido si este derecho del tanto puede ser renunciado anticipadamente, ya que se argumenta que en los términos del art. 6 del C.C. se trata de un derecho privado que no afecta el interés público, sin embargo se debe tener presente que no se puede renunciar a un derecho que todavía no existe y cuyo contenido específico se desconoce, ya que el derecho preferente surge cuando se pretende enajenar en determinadas condiciones. Tal y como se ha señalado anteriormente el derecho del tanto no es una limitación al derecho de propiedad, ya que el titular del mismo puede enajenarlo en las condiciones que estime mas pertinentes.⁶

4.4. EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO

Concepto. Es una modalidad del derecho real de propiedad que otorga a su titular (condómino) el derecho de propiedad de manera exclusiva sobre la unidad privativa y un derecho de copropiedad sobre las áreas comunes del inmueble. Es el derecho del propietario de dividir un inmueble en varios, los cuales pueden ser utilizados y enajenados de manera independiente.

Por su parte el artículo 3 de la Ley de Propiedad en

⁶ Se pueden consultar el tema de los derechos de preferencia en MASTACHI AGUARIO, Amando, *Derechos de Preferencia*, Colección de temas Jurídicos en Breviarios núm. 42, Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México 2008.

Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal define al condominio en los siguientes términos:

“Se le denominará condominio al grupo de departamentos, viviendas, casas, locales o naves de un inmueble, construido en forma vertical, horizontal o mixta, para uso habitacional, comercial o de servicios, industrial o mixto y susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la vía pública y que pertenecerá a uno o a distintos propietarios, los que tendrán un derecho singular y exclusivo de propiedad sobre su unidad de propiedad exclusiva y además un derecho de copropiedad sobre los elementos y partes comunes del inmueble necesarios para su adecuado uso o disfrute...”

El régimen de propiedad en condominio implica un derecho de propiedad exclusivo y una copropiedad sobre los elementos comunes, con la particularidad de que se deben enajenar o gravar los dos, siendo imposible enajenar los derechos de propiedad sin hacerlo simultáneamente los derechos de copropiedad. Son derechos inseparables que no se pueden transmitir de manera independiente (art. 8 Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal).

De lo anterior se puede concluir que el régimen de propiedad en condominio no constituye una limitación al derecho de usar, gozar o disponer del derecho de propiedad sobre la unidad privativa, ya que puede enajenar y gravar sin ninguna restricción (art. 8 y 63 ley citada).

4.5. EL USUFRUCTO, USO Y HABITACIÓN

Los derechos que implican la propiedad (usar, gozar y disponer) que normalmente se encuentran unidos; pueden separarse y así dar origen al usufructo, el uso y habitación.

Nuestro sistema jurídico reconoce que el derecho de propiedad se puede escindir y de este desmembramiento surgen el usufructo, el uso y la habitación.

Usufructo. Concepto legal: “El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos” (art. 980 del C.C. para el D.F.).

Este derecho permite a su titular (usufructuario) a usar y hacer suyos los frutos del inmueble. Puede enajenar, arrendar y gravar su derecho de usufructo y goza del derecho del tanto si el nudo propietario pretende enajenar el inmueble a un tercero (art. 1002, 1005 C.C.). A su vez el nudo propietario puede enajenar su derecho, respetando el derecho del tanto del usufructuario (art. 1004, 1005 C.C.).

Uso. Concepto legal. “ART. 1049.—El uso da derecho para percibir de los frutos de una cosa ajena los que basten a las necesidades del usuario y su familia, aunque ésta aumente”.

Habitación. Es el derecho de ocupar gratuitamente en casa ajena las piezas necesarias para si y para las personas de su familia (art. 1050 C.C.).

Estos últimos dos derechos derivados del derecho de propiedad no se pueden enajenar, gravar, ni arrendar, ni tampoco pueden ser embargados (art. 1051) sin embargo generan a sus titulares el derecho del tanto (art. 1053 C.C.).

De lo anterior se puede concluir que tanto el usufructo como el uso y la habitación no son mas que desmembramientos (y no limitaciones) de la propiedad, ya que al momento de la extinción de los mismos se consolida nuevamente la propiedad plena; y tal como se indicó anteriormente, estas modalidades requieren del consentimiento del propietario con excepción del usufructo legal otorgado a los que ejercen la patria potestad sobre los bienes de su hijo que no fueren adquiridos por su trabajo (art. 430 C.C.).

4.6. LA SERVIDUMBRE

Concepto legal. “ART. 1057.—Es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro per-

teneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se le llama predio dominante; el que la sufre es predio sirviente.”

“Es el derecho real que faculta a una persona a servirse de un predio ajeno para la mejor utilización de uno propio”.⁷

De conformidad con el numeral 1064 del Código Civil “Las servidumbres son inseparables del inmueble a que activa o pasivamente pertenecen” en consecuencia la transmisión de la propiedad del predio dominante implica la adquisición de la servidumbre y a su vez la enajenación del predio sirviente trae aparejada soportar la referida servidumbre.

En términos generales la obligación principal del dueño del predio sirviente consiste en un no hacer o en tolerar (art. 1058 C.C.) aunque válidamente se podría pactar obligaciones de hacer.

En conclusión la servidumbre voluntaria tampoco es una limitación al derecho de propiedad ya que el titular del predio sirviente puede usarlo, disfrutarlo y enajenarlo en los términos que estime convenientes con la única salvedad de que el adquirente asume la servidumbre.

En síntesis ninguno de los derechos analizados implica una limitación al derecho de propiedad, o sea a los derechos de usar, gozar y disponer; son simplemente una modalidad o una separación de los derechos que implican la propiedad. Esta escisión debe ser generalmente convenida por el propietario, el cual puede sujetar dicha modalidad a un plazo o a una condición, que al cumplirse trae como consecuencia que se vuelvan a reunir los tres derechos que integran la propiedad privada.

⁷ ALESSIO ROBLES, Miguel, *Temas de Derechos Reales*, Porrúa, México, p. 177

5. EXTINCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA

5.1. LA EXPROPIACIÓN

5.1.1. *Concepto*

Para el maestro Elisur Arteaga Nava:

“La expropiación es un acto administrativo, unilateral, emitido por una autoridad ejecutiva, con base en la ley y en ejercicio de facultades que tiene expresamente atribuidas, que deriva de un procedimiento administrativo declarativo, público, notorio, regular y de buena fe, por virtud del cual el estado —federación, estados o Distrito Federal—, por causa de utilidad pública, mediante indemnización, priva a un particular, contando o no con su anuencia y aun en contra de ella, de la propiedad y posesión de un bien y las adquiera para sí”.⁸

Por su parte Rafael I. Martínez Morales la define en los siguientes términos:

“Expropiación es el acto unilateral de la administración pública para adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública mediante indemnización”.⁹

Ignacio Burgoa plantea los elementos de la expropiación de la siguiente forma:

“El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública.... la expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa. Por tal causa, dicho acto no es gratuito, sino oneroso. Es decir, el Estado al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tie-

⁸ *Garantías Individuales*, Oxford, University Press, México, 2009, p. 741.

⁹ Ob. cit., p. 63.

ne que otorgar a favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización...”.¹⁰

El fundamento constitucional de la expropiación se encuentra en el artículo 27 constitucional al prescribir:

“ART. 27.—... Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización... VI... 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 él de un 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 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 a resolución judicial. Esto mismo se observara cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas...”

5.1.2. Elementos de la Expropiación

Toda expropiación requiere: a) de la autoridad que la decreta, b) el particular afectado, c) el bien expropiado, d) la causa de utilidad pública y e) la indemnización.

a) *La autoridad administrativa es la que decreta la expropiación.* El procedimiento consta de varias etapas: 1) La secretaria de estado competente emite la declaratoria de utilidad pública la cual se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en su caso en un diario de la localidad de que se trate y se notificará personalmente a los titulares de los bienes afectados, quienes tendrán un plazo de 15 días hábiles para impugnarla

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1984, pp. 465 y 470.

ante la secretaria de estado que la emitió y después de desahogarse las pruebas la misma secretaría confirmará o revocará la declaratoria de utilidad pública; 2) Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la resolución, el Ejecutivo Federal deberá decretar la expropiación, que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, de no hacerlo, la declaratoria de utilidad pública quedará sin efecto. Dicho decreto debe ser refrendado por los titulares de las Secretarías que hayan intervenido y el de la función pública (art. 54 Ley General de Bienes Nacionales). En el caso del Distrito Federal el Jefe de Gobierno es quien la decreta. (art. 20 Bis de la Ley de Expropiación y art. 67-III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal); 3) Una vez decretada la expropiación la autoridad administrativa que corresponda procederá a la ocupación inmediata del bien. (art. 2, 4 y 7 Ley de expropiación).

b) *El particular afectado*. La persona afectada por la declaratoria de utilidad pública tiene los siguientes derechos: 1) de impugnar la declaratoria ante la autoridad administrativa que la emitió (recurso de revisión); 2) en el supuesto que dicha autoridad no la revoque, tiene el derecho de pedir la nulidad ante el tribunal de justicia fiscal y administrativa o en su caso acudir al juicio de amparo; 3) igualmente tiene el derecho de recibir la indemnización o en su caso controvertir ante el juez el monto de la indemnización. (art. 2, 7, 10 y 11 de la Ley de Expropiación); 4) Por último tiene el derecho de reversión o sea el derecho de que se le vuelva a transmitir el inmueble expropiado, si en un plazo de 5 años el bien no fue utilizado o destinado al fin para el cual fue expropiado. Este derecho se puede ejercitar dentro de los dos siguientes años a partir de que concluya el citado término de 5 años (art. 9 Ley de Expropiación y 54 Ley General de Bienes Nacionales).

c) *El bien expropiado*. De manera general se puede establecer que cualquier bien sea este mueble o inmueble puede ser objeto de expropiación siempre y cuando

se cumplan dos condiciones: que sea el adecuado para cumplir con la causa de utilidad pública decretada y que sea de un particular, ya que si se trata del mismo gobierno lo único que hace es un decreto de destino.

d) *La utilidad pública.* La Ley de Expropiación no señala un concepto de lo que es la utilidad pública, únicamente señala doce supuestos de lo que debe entenderse por ella al prescribir:

“ART. 1.—...Se consideran causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

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

III El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.

IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovecha-

miento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparamiento o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.”

Por su parte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente jurisprudencia:

Novena Época No. Registro. 175,593. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: XXIII, Marzo de 2006. Tesis: P./J. 39/2006. Página: 1412.

“EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto al concepto de utilidad pública, ha sustentado diversos criterios, en los que inicialmente señaló que las causas que la originan no podrían sustentarse en dar a otro particular la propiedad del bien expropiado, sino que debía ser el Estado, en cualquiera de sus tres niveles, quien se sustituyera como propietario del bien a fin de conseguir un beneficio colectivo a través de la prestación de un servicio o realización de una obra pública. Posteriormente amplió el concepto comprendiendo a los casos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad. Así, esta Suprema Corte reitera el criterio de que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada pobla-

ción, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. Por ello, atendiendo a esa función y a las necesidades socioeconómicas que se presenten, es evidente que no siempre el Estado por sí mismo podrá satisfacerlas, sino que deberá recurrir a otros medios, como autorizar a un particular para que preste un servicio público o realice una obra en beneficio inmediato de un sector social y mediatamente de toda la sociedad. En consecuencia, el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.”

Al respecto con toda claridad Elisur Arteaga asevera:

“El concepto utilidad pública sólo puede ser definido por la Ley... El art. 1° de la Ley de Expropiación, en forma casuística señala las causas de utilidad pública. La autoridad administrativa... no puede hacer la definición ni aumentar el número de supuestos... Con base en la ley, la autoridad judicial no puede determinar que es utilidad pública, pero sí cuando se está frente a un caso de utilidad pública. Solo puede juzgar si en un caso específico, se dio el supuesto previsto por ella. El de utilidad pública es un concepto cambiante. El legislador puede aumentar o disminuir los supuestos...”¹¹

Tal como se ha señalado anteriormente el artículo 27 constitucional establece que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y en consecuencia la declaratoria de utilidad pública que emita la autoridad administrativa, debe fundamentarse en

¹¹ *Garantías Individuales*, ob. cit., p. 749.

alguna de las causas señaladas en el citado artículo 1 de la Ley de Expropiación. Esto en concordancia con el artículo 16 Constitucional que en su parte conducente dice:

“ART. 16.—Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

e) *La indemnización*. El último elemento de la expropiación es la indemnización.

“La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición constitucional sine qua non del acto expropiatorio, se destaca como factor claramente distintivo entre éste y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación.”¹²

La indemnización es la contraprestación a que tiene derecho el titular de un bien expropiado.

Debe pagarse en moneda nacional a más tardar dentro de los 45 días hábiles siguientes a la publicación del decreto de expropiación, aunque se puede convenir que el pago se haga en especie. (art. 20 Ley de Expropiación).

El monto de la indemnización debe ser el valor fiscal y no el previsto en los Tratados Internacionales o en la Ley de Expropiación, por tratarse de una prescripción contenido en la Constitución.

Aunque la Ley de Expropiación (art. 17) hace mención de la escritura pública, de conformidad con el artículo 54 de la Ley General de Bienes Nacionales no se requiere hacer una escritura pública, únicamente se debe inscribir el decreto expropiatorio en el Registro Público de la Propiedad Federal si se trata de un inmueble federal (art. 42-II Ley General de Bienes Nacionales); y si es un predio del Distrito Federal, se inscribe en el

¹² BURGOA, Ignacio, ob. cit., p. 470.

Registro del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal (art. 120-I de la Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público). y en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la ubicación del bien expropiado.

5.1.3. *La expropiación de bienes ejidales o comunales*

La expropiación de los bienes ejidales o comunales tiene un tratamiento y procedimiento diferente por las siguientes razones:

a) El procedimiento se lleva a cabo ante la Secretaría de Reforma Agraria, que es la encargada de evaluar la causa de utilidad pública invocada y de solicitar la valuación de las tierras que se pretendan expropiar a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y emitir el dictámen respectivo (hoy Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales).

b) Las causas de utilidad pública que se pueden invocar para decretar la expropiación son en los términos del artículo 93 de la Ley Agraria las siguientes:

“ART. 93.—Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública: I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones; V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la ley de vías generales de comunicación y líneas de conducción de ener-

gía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y VIII. Las demás previstas en la ley de expropiación y otras leyes.

c) La expropiación debe realizarse por decreto presidencial que señale la causa de utilidad pública, los bienes objeto de la expropiación y el monto de la indemnización (en base al valor comercial determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales). Dicho decreto debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y notificarse la expropiación al núcleo de población afectada. (art. 94 Ley Agraria).

d) Sólo se pueden ocupar los terrenos expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o mediante garantía suficiente, o en su caso por acuerdo ya sea de la asamblea del ejido o de los ejidatarios afectados (art. 94 y 95 Ley Agraria).

e) El fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es el facultado para ejercitar las acciones necesarias para reclamar la reversión de los bienes expropiados, si éstos se destinaron a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública. Dichos bienes ingresan a su patrimonio una vez consumada la reversión (art. 97 Ley Agraria).

f) La indemnización se paga a los ejidatarios o comuneros en la proporción de los derechos que les corresponda y en caso de conflicto sobre dichas proporciones, el Tribunal Agrario competente resuelve en forma definitiva (art. 96 Ley Agraria).

g) El monto de la indemnización debe liquidarse por la dependencia, entidad o parte beneficiada por la expropiación (art. 94 Ley Agraria).

5.2. LA NACIONALIZACIÓN

Concepto. “La nacionalización puede ser definida como el acto por virtud del cual una autoridad soberana dispone ingrese al patrimonio de la nación una uni-

versalidad de bienes, contando o no con la anuencia de los legítimos propietarios o poseedores, sin mediar indemnización”.¹³

La ley que rige la materia de nacionalización es la Ley de Nacionalización de Bienes de fecha 26 de agosto de 1935. Tal como lo señala su exposición de motivos el objeto de esta ley es:

“...establecer en términos precisos el alcance de la fracción II del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal que prohíbe a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, y nacionaliza los inmuebles o capitales que directamente o mediante interpósita persona llegaren a adquirir dichas asociaciones, así como también nacionaliza los templos y los obispos, casas curales, seminarios, conventos, asilos o colegios de asociaciones religiosas y en general todo edificio construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de su culto religioso...”

El fundamento constitucional de esta ley fue el citado artículo 27 constitucional fracción II actualmente reformado y el artículo décimo séptimo transitorio de nuestra Carta Magna que establece:

“Los Templos y demás bienes que conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este Decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica.”

La razón de ser de la Ley de Nacionalización de Bienes era quitarle la propiedad de los templos, seminarios, conventos, colegios y en general todo tipo de bienes a las iglesias o asociaciones religiosas, para que ingresaran al patrimonio de la nación y evitar que pudieran tener algún derecho sobre los mismos en lo futuro.

De manera tajante el artículo 1 de la Ley de Nacionalización de Bienes determina:

¹³ ARTEAGA, Elisur, *Garantías Individuales*, ob. cit., p. 774.

“ART. 1.—Son bienes de propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal: I. Los templos que están destinados al culto público y los que a partir del 1.º de mayo de 1917 lo hayan estado alguna vez, así como los que en lo sucesivo se erijan con ese objeto; II. Los obispos, casas curales y seminarios; los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas; los conventos, y cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, y III. Los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, directamente o a través de interpósitas personas.”

Es evidente que esta ley iba dirigida contra la iglesia católica, que en aquella época era si no la única, si la mayoritaria, y la que tenía más iglesias, seminarios, conventos, escuelas y propiedades.

El artículo 4 de la referida ley establece: “...procederá la nacionalización independiente de que resulten afectadas con ella personas morales o instituciones de cualquiera índole”.

En los términos de los artículos 29 y 30 de la citada ley, las resoluciones definitivas sobre nacionalización de bienes deben ser dictadas y firmadas por el Secretario de Hacienda e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad.

De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 fracción V de Ley General de Bienes Nacionales los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimo séptimo transitorio de la Constitución, se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación y no pueden ser desincorporados y por ende no pueden ser enajenados (art. 78 Ley General de Bienes Nacionales).

Con las reformas constitucionales a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 1992, las relaciones entre las iglesias y el estado se modificaron radicalmente y así de un ambiente anticlerical se convierte en uno de tolerancia, ya que se les reconoce persona-

lidad jurídica a las Asociaciones Religiosas y la capacidad para adquirir la propiedad de los inmuebles indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Como consecuencia de dichas reformas constitucionales se expidió la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de julio de 1992, la que modifica sustancialmente el régimen de las asociaciones religiosas, ya que les permite tener el derecho de propiedad sobre los conventos, seminarios, casas curales, escuelas, etcétera.

Al respecto los artículos 6, 9, 16 y 17 de esta ley establecen:

“ART. 6.—Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro constitutivo ante la Secretaría de Gobernación, en los términos de esta ley...”

“ART. 9.—Las asociaciones religiosas tendrán derecho en los términos de esta ley y su reglamento, a:... VI. Usar en forma exclusiva, para fines religiosos, bienes propiedad de la nación, en los términos que dicte el reglamento respectivo...”

“ART. 16.—Las asociaciones religiosas constituidas conforme a la presente ley, podrán tener un patrimonio propio que les permita cumplir con su objeto. Dicho patrimonio, constituido por todos los bienes que bajo cualquier título adquieran, posean o administren, será exclusivamente el indispensable para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto...”

“ART. 17.—La Secretaría de Gobernación resolverá sobre el carácter indispensable de los bienes inmuebles que pretendan adquirir por cualquier título las asociaciones religiosas. Para tal efecto emitirá declaratoria de procedencia en los casos siguientes: I. Cuando se trate de cualquier bien inmueble... IV. ... las solicitudes de declaratorias de procedencia deberán ser respondidas por la autoridad en un término no mayor de cuarenta y cinco días; de no hacerlo se entenderán aprobadas... Las aso-

ciaciones religiosas deberán registrar ante la Secretaría de Gobernación todos los bienes inmuebles...”

En virtud de las reformas antes consignadas, existe un doble sistema de propiedad sobre estos bienes:

1) Todos los templos, conventos seminarios, colegios y en general todos los inmuebles destinados al culto público o a su enseñanza utilizados con anterioridad al 29 de enero de 1992 son bienes nacionales atribuidos a la federación y se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación y en consecuencia son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (art. 6-V, 13 y 78 de la Ley General de Bienes Nacionales). Igualmente se consideran bienes nacionales aquellos bienes respecto de los cuales a la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Bienes Nacionales (21 de mayo del 2004) aún no se hubiere expedido la resolución judicial o la declaración administrativa correspondiente (artículo cuarto transitorio de la Ley General de Bienes Nacionales).

2) Por su parte los inmuebles adquiridos por las asociaciones religiosas en los términos de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público a partir del 16 de julio de 1992 ya son de su exclusiva propiedad.

A manera de síntesis se puede concluir que de la nacionalización de bienes es una forma de extinción de la propiedad privada, ya que los bienes nacionalizados (que en el caso concreto de México son únicamente las iglesias, anexidades y los destinados al culto público o a su enseñanza) pasan a ser propiedad de la nación y quedan sujetos al régimen de dominio público y en consecuencia no pueden ser objeto de apropiación privada.¹⁴

¹⁴ En un sentido diferente Rafael I. Martínez Morales quien considera que “por medio de la nacionalización el Estado no adquiere bienes, sino que reserva una actividad a sus gobernados o se reserva para sí determinado renglón de sus recursos... detrás de alguna llamada nacionalización, habrá siempre una figura jurídica que la haga realidad; sea esa figura la expropiación, la compraventa de

Se diferencia de la expropiación, porque en la nacionalización no existe una indemnización y en la expropiación sí. Un caso reciente de nacionalización es el relativo al inmueble denominado Templo San Salvador, ubicado en la comunidad de la Sección Octava de San Salvador, Municipio de Xiutetelco en el Estado de Puebla, publicada la declaratoria de nacionalización en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 de marzo de 2008.

5.3. EXTINCIÓN DE DOMINIO

Concepto. Es la pérdida a favor del Estado de la propiedad de bienes o de la titularidad de derechos —sin contraprestación ni indemnización—, que hayan sido instrumento, objeto o producto de un delito o utilizados para ocultar o mezclar bienes productos de delitos o utilizados en la comisión de los mismos, en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

El fundamento constitucional es el artículo 22 que en su parte conducente establece:

“ART. 22.—Quedan prohibidas... la confiscación de bienes... No se considerará confiscación... ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: I. Será jurisdiccional y autónomo del de la materia penal; II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

acciones o la reforma legislativa... *Derecho Administrativo* Segundo Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla México, 1996, p. 72; al igual que Felipe de la Mata y Roberto Garzón para quienes “con la nacionalización que es un acto de carácter legislativo por el cual, mediante una Ley Constitucional, se impide a los particulares la realización de ciertas actividades para ser desempeñadas solo por el Estado...”, ob. cit., p. 166.

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notifico a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño...”

La Ley reglamentaria del artículo 22 constitucional es la Ley Federal de Extinción de Dominio publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo del 2009 la cual establece que la acción de extinción de dominio es una acción de carácter real, de contenido patrimonial e independiente del procedimiento penal y que corresponde su ejercicio al ministerio público a quien faculta a solicitar las medidas cautelares siguientes: 1) El aseguramiento de bienes. 2) El embargo precautorio.

Dichas medidas cautelares quedarán anotadas en el Registro Público de la Propiedad que corresponda: Durante la vigencia de la medida cautelar de aseguramiento de bienes éstos no podrán transmitirse ni siquiera por herencia o legado (art. 5, 10, 12 y 16 de la Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

De acuerdo con el artículo 8 de la citada Ley de Extinción de Dominio los bienes que pueden ser objeto de la extinción de dominio son los siguientes:

“ART. 8.—La acción de extinción de dominio se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los

delitos a que se refiere el artículo anterior, en cualquiera de los supuestos siguientes:

I. Aquéllos que sean instrumento, objeto o producto del delito;

II. Aquéllos que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito.

Se entenderá por ocultar, la acción de esconder, disimular o transformar bienes que son producto del delito y por mezcla de bienes, la suma o aplicación de dos o más bienes;

III. Aquéllos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo. Será responsabilidad del Ministerio Público acreditarlo, lo que no podrá fundarse únicamente en la confesión del inculpado del delito;

IV. Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros y se acredite que los bienes son producto de la comisión de los delitos a que se refiere la fracción II del artículo 22 constitucional y el acusado por estos delitos se ostente o comporte como dueño.”

Esta acción de extinción de dominio en los términos de los artículos 7 y 10 de la citada ley se ejerce aun cuando no se haya determinado la responsabilidad penal y su procedimiento es autónomo del de la materia penal e independiente de cualquier otro de naturaleza penal.

La acción de extinción de dominio se formula mediante demanda del Ministerio Público, previo acuerdo del Procurador General de la República o del subprocurador en quien haya delegado dicha facultad. El Juez cuenta con un plazo de 72 horas para resolver sobre la admisión de la demanda y de las pruebas ofrecidas y una vez admitida deberá ordenar la notificación a los demandados y afectados quienes cuentan con un plazo de 15 días hábiles para contestar la demanda (art. 20-26 Ley citada)

En los términos de los artículos 42, 43, 46 y 57 de la referida Ley, la sentencia de extinción de dominio será conforme a la letra o la interpretación jurídica de

la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho y deberá declarar la extinción del dominio o la improcedencia de la acción, y tratándose de la extinción de dominio, el juez podrá declarar la extinción de otros derechos reales, principales o accesorios, o personales sobre éstos, si se prueba que su titular conocía la causa que dio origen a la acción de extinción de dominio. El Juez tiene que especificar en su sentencia los montos que se deben liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

Una vez que cause ejecutoria la sentencia, el juez debe ordenar su ejecución y aplicación de los bienes a favor del Estado, y se destinarán los bienes y sus frutos al pago de la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos, cuando los hubiere por los que se siguió la acción de extinción de dominio y al pago de las reclamaciones procedentes por créditos garantizados y los remanentes del valor de los bienes se depositaran por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes en un fideicomiso público coordinado por la Procuraduría General de la República. (art. 53, 54, 56 y 61 de la Ley Federal de Extinción de Dominio).

5.4. SUPUESTOS QUE NO SE EQUIPARAN A LA CONFISCACIÓN

Concepto. “La confiscación, la cual consiste en el apoderamiento, por parte del Estado, de bienes de particulares, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación. La confiscación, que equivale a la incautación, está terminantemente prohibida por el artículo 22 de la Constitución...”¹⁵

Tal como lo señala Rafael I. Martínez Morales “Históricamente ha existido la confiscación como una san-

¹⁵ BURGOA, Ignacio, ob. cit., p. 470.

ción a los enemigos del poder público, por medio de la cual se les priva de sus bienes y que éstos pasen a favor del Estado”.¹⁶

El artículo 22 constitucional expresamente prohíbe la confiscación de bienes al prescribir: “Quedan prohibidas... la confiscación de bienes...”. Sin embargo el mismo artículo 22 en su segundo párrafo señala cinco supuestos en los cuales no se considera confiscación y en tal virtud es perfectamente legal ese apoderamiento de bienes. Al respecto prescribe:

“ART. 22.—... No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia...”

En el primer supuesto o sea el de la privación de la propiedad de un bien para que se aplique o destine al pago de multas o impuestos, es muy claro que es perfectamente legal, ya que la misma Constitución en su artículo 31-IV establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de los diferentes niveles de gobierno y el incumplimiento de las obligaciones de pagar dichas contribuciones, trae como consecuencia que se le imponga al infractor como sanción la pérdida de dicha propiedad para cubrir los impuestos y accesorios omitidos.

En el segundo caso es igualmente legal que una autoridad judicial —previo procedimiento— condene al delincuente a pagar la reparación del daño ocasionado por la comisión de un delito, privándole de la

¹⁶

Ob. cit., pp. 71-72.

propiedad de los bienes, para que con el importe de la enajenación se cubra los daños causados a las víctimas. Al respecto el artículo 14 constitucional señala:

“ART. 14.—... Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

El tercer supuesto que permite nuestra Carta Magna de privar a una persona de la propiedad, sin que se considere confiscación, es el relativo al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos regulado en el artículo 109 constitucional cuyo tenor en su parte conducente establece:

“ART. 109.—... Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan...”

Igualmente es legal la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono previa declaratoria de abandono.¹⁷

El último supuesto contemplado en el artículo 22 constitucional es el relativo a la extinción de dominio que como se señaló con antelación, es la pérdida a favor del Estado de la propiedad de bienes o de la titularidad de derechos —sin contraprestación ni indemni-

¹⁷ Se pueden consultar casos de declaratoria de abandono de embarcaciones en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 27 de febrero de 2002.

zación— que haya sido instrumento, objeto o producto de un delito o utilizadas para ocultar o mezclar bienes productos de delitos o utilizados en la comisión de los mismos, en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

5.5. DECOMISO

Concepto. Es la pérdida de la propiedad de bienes a favor del Estado de los objetos, instrumentos o frutos involucrados en la comisión de delitos o infracciones administrativas.

“El decomiso de los bienes de una persona a que se refiere la Norma Fundamental, es un mecanismo que sirve para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito; para el pago de impuestos o multas; o bien el que se aplica con motivo del enriquecimiento ilícito en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Carta Magna; o sobre los bienes propiedad del sentenciado, por la comisión de delitos de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales el sentenciado se conduzca como dueño, si no acredita su legítima procedencia...”¹⁸

En el caso del decomiso dictado por una autoridad administrativa se podría cuestionar su inconstitucionalidad, ya que de conformidad con el artículo 14 constitucional nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y por su parte el artículo 21 de la Carta Magna solo faculta a la autoridad administrativa a la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto por treinta y seis horas o en tra-

¹⁸ Novena Época. Instancia. Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* Tomo XV, junio de 2002 Tesis 2ª. LXV/2002 página 159.

bajo a favor de la comunidad. Por su parte el artículo 16 constitucional faculta a la autoridad administrativa a practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Sin embargo el segundo párrafo del artículo 22 constitucional determina que no se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos.

Poniendo fin a la discusión la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que si procede el decomiso ordenado por la autoridad administrativa.

Novena Época No. de Registro: 175,242. Instancia: Segunda Sala Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta. Tomo: XXIII, Abril de 2006. Tesis: 2a. XXX/2006. Página: 294.

“Radio y televisión. EL ARTÍCULO 104 BIS, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El citado precepto legal, al prever que quien opere o explote estaciones de radiodifusión sin concesión o permiso del Ejecutivo Federal perderá en beneficio de la Nación todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la operación o explotación de la estación de que se trate, no viola el artículo 21, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se refiere al decomiso administrativo por la infracción a una norma de esa naturaleza, como es la Ley Federal de Radio y Televisión, esto es, dicho decomiso no es una pena, en virtud de que no se impone como castigo por la comisión de un delito, por lo que la autoridad administrativa competente está facultada para imponerlo, sin que ello implique violación al indicado artículo constitucional, ya que si bien es cierto que conforme a este precepto las autoridades administrativas sólo pueden imponer las sanciones consistentes en multa y arresto, también lo es que jurídicamente no debe considerarse que estas sanciones sean las únicas que puedan aplicar, porque su campo de acción es muy amplio y no se limita a

esos casos; de ahí que también pueden imponer sanciones por violación a las leyes administrativas, como sucede en el supuesto del artículo 104 Bis, primer párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión. Además, la autorización otorgada a una autoridad administrativa para aplicar el decomiso no produce el efecto de ampliar su competencia, pues no se le faculta para imponer una pena propiamente dicha, función reservada constitucionalmente a la autoridad judicial.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado las diferencias entre confiscación y decomiso en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época No. de Registro: 200,122. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo: III Mayo de 1996. Tesis: P. LXXIV/96. Página: 55.

“CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.— Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad.”

5.6. REQUISA

Concepto. “Es un acto administrativo por el cual el Estado adquiere de un particular ya sea la propiedad de un bien inmueble, ya sea el uso o disfrute de un mueble o inmueble o bien obliga a un particular a prestar un servicio temporal para satisfacer una nece-

sidad de apremio, urgencia o peligro mediante el pago de una indemnización”.¹⁹

En nuestro sistema constitucional no se encuentra perfectamente delimitado que se entiende por requisa y los tratadistas invocan el último párrafo del artículo 16 constitucional, para explicar esta figura, sin embargo el supuesto contemplado en nuestra Ley Suprema se refiere únicamente en tiempos de guerra y no en cualquier otra circunstancia. Su tenor es el siguiente:

“ART. 16.—... En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

“La requisa o requisición es una figura que surge en el derecho militar; dándose ante una situación de guerra con el exterior o conflicto interior. Por medio de ella, el Estado va a adquirir temporalmente bienes... obedecerá a una situación excepcional, debe ser mediante indemnización y no implica perder la propiedad (salvo tratándose de bienes perecederos)...”²⁰

La confusión se presenta porque en la Ley de Vías Generales de Comunicación se encuentra contemplada la requisa de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, dependencias, bienes muebles e inmuebles sin ubicarse en la hipótesis excepcional contemplada en el citado artículo 16 constitucional.

Lo más conveniente sería lisa y llanamente denominar a esta incautación administrativa con otro nombre.

La requisa administrativa se encuentra regulada en diferentes leyes administrativas entre otras en la Ley de Vías Generales de Comunicación, que en su numeral 112 establece:

¹⁹ DE LA MATA, Felipe y GARZÓN, Roberto, ob. cit., pp. 166-167.

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., ob. cit., p. 70.

“ART. 112.—En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello, como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación. En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la Nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna.”

Algunos ejemplos de requisas son los siguientes: a) Control aéreo. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de agosto de 1960; b) Teléfonos de México, S.A. de C.V.; *Diario Oficial de la Federación* del 1° de septiembre de 1984 y 9 de abril de 1987; c) Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.; *Diario Oficial de la Federación* 28 de febrero de 1987; d) Compañía Mexicana de Aviación, SA: 1 de noviembre de 1987.²¹

En materia de telecomunicaciones la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

Novena Época No de Registro: 903,409 Instancia. Segunda Sala Aislada. Fuente: Apéndice 2000. Tomo: I, Const., P.R. SCJN. Tesis 2736 Constitucional. Materia(s), Administrativa. Página: 1905 Genealogía. *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena

²¹ Datos obtenidos de Rafael I. Martínez Morales, ob. cit., p. 71

Época, Tomo III, marzo de 1996, página 609, Segunda Sala, tesis 2ª. XIV/96.

“TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 66 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ES HETEROAPLICATIVO.—Esta disposición establece la facultad del Gobierno Federal de efectuar la requisa de las vías generales de comunicación y de los bienes necesarios para operarlas, cuando exista un desastre natural, guerra, grave alteración del orden público, o se trate de prevenir algún peligro inminente para la seguridad nacional, paz interior del país o economía nacional. Por tanto, el artículo referido es heteroaplicativo, en virtud de que para que la autoridad ejerza la facultad de que se trata, es requisito indispensable que se den las eventualidades enunciadas en dicha norma, de tal manera que si no se presentan las situaciones aleatorias indicadas, el gobierno destinatario no está en posibilidad de actuar en el sentido previsto en el citado precepto legal. En consecuencia, si la sola vigencia del artículo 66 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no causa ningún perjuicio, el amparo promovido en su contra es improcedente, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI, de la Ley de Amparo.

Amparo en revisión 1834/95. Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. 19 de enero de 1996. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

III. LA PROPIEDAD SOCIAL

1. CONCEPTO

La Propiedad social es un tipo de propiedad que tienen los núcleos de población ejidales, comunales y los grupos indígenas, regida por la ley agraria.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El reconocimientos constitucional a la propiedad social se encuentra plasmado en la fracción VII del artículo 27 que en su parte conducente señala:

“ART. 27.—... VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se prote-

ge su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores. La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley. Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;”

Por su parte el artículo 2 fracción A inciso VI establece:

“... Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para... VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de pro-

piedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley...”

Existen autores que consideran que la propiedad social es una modalidad de la propiedad privada y no como lo es, un tipo de propiedad con características muy particulares que la distinguen tanto de la propiedad privada como de la pública.²²

La Ley Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de febrero de 1992, que es la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, no solo les reconoce personalidad jurídica a los ejidos, sino también el derecho de propiedad sobre las tierras. Al respecto el artículo 9 indica:

“Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.”

3. CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES EJIDALES

Los bienes ejidales se pueden clasificar:²³

a) Por su situación jurídica y b) por su destino

²² Isaías Rivera Rodríguez señala “la comúnmente denominada propiedad social de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población ejidal, así como las personas que los integran es una modalidad de la propiedad privada. .”. *El nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Mc Graw-Hill, México, p. 78.

²³ AGUILAR MOLINA, Víctor Rafael, *La actividad notarial en el nuevo derecho agrario*, Colección de Temas Jurídicos en Breviarios, núm. 1, Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2001, p. 24.

3.1. Por su situación jurídica se pueden subdividir en: tierras formalmente parceladas y tierras con parcelamiento económico o de hecho.

Son tierras formalmente parceladas aquellas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante acuerdo de la asamblea, mediante resolución agraria administrativa o resolución jurisdiccional (art. tercero del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares)

Son tierras con parcelamiento económico o de hecho todas las demás tierras con excepción de aquellas en donde se ubique el poblado ejidal o hayan sido destinadas por la asamblea al asentamiento humano.

3. 2. Por su destino los bienes de propiedad ejidal se dividen: en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas (art. 44 Ley Agraria).

Corresponde a la asamblea de ejidatarios determinar el destino de las tierras no parceladas formalmente, ya sea para: 1) asentamiento humano, 2) al uso común o 3) parcelarlas a favor de los ejidatarios.(art. 56 Ley Agraria).

3.2.1. Tierras ejidales destinadas al asentamiento humano

De conformidad con la Ley Agraria las tierras destinadas para el asentamiento humano son las tierras necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal, al igual que las áreas de reserva para el crecimiento de la zona de urbanización, para los servicios públicos de la comunidad, los solares, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud (art. 63, 65, 67, 70, 71, 72 Ley Agraria).

La trascendencia jurídica de las tierras ejidales

destinadas al asentamiento humano, consiste en que éstas no se pueden reducir, enajenar, prescribir ni embargar, con excepción de los solares que serán de propiedad plena de sus titulares (art. 64, 68 Ley Agraria).

3.2.2. *Las tierras de uso común*

Son aquellas tierras que no se reservaron para el asentamiento del núcleo de población, ni se trata de tierras parceladas y son las que constituyen el sustento económico del ejido (art. 73 Ley Agraria).

Estas tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que la asamblea en casos de manifiesta utilidad acuerde aportarlas a sociedades mercantiles o civiles, transmitiendo el dominio de ellas, para formar parte de dichas sociedades. (art. 74, 75 Ley Agraria), o en su defecto resuelva destinarla al asentamiento humano o a su parcelamiento (art. 56 Ley Agraria) sin embargo esta prohibido asignar parcelas en bosques o selvas tropicales (art. 59 Ley Agraria).

3.2.3. *Tierras Parceladas*

Son las superficies de terreno que han sido adjudicadas en forma individual o en copropiedad a miembros del ejido, quienes tienen los derechos de su aprovechamiento, uso y usufructo y en caso de que la asamblea lo resuelva, podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas. (art. 76, 81 y 82 Ley Agraria).

4. RÉGIMEN PATRIMONIAL DE LOS EJIDATARIOS

Desde el punto de vista patrimonial el ejidatario tiene derecho a: 1) el aprovechamiento de las tierras de uso común (es un derecho de uso y disfrute, art. 73 y 74 Ley Agraria; 2) una parcela de uso exclusivo (este derecho puede ser de propiedad o únicamente de usufructuario. Art. 76, 81, 92 Ley Agraria) y 3) un solar en

la zona de urbanización (es un derecho de propiedad art. 68 Ley Agraria).

Es importante recalcar que con la reforma a la fracción VII del artículo 27 constitucional antes transcrita y con la nueva Ley Agraria de 1992 hoy en día es jurídicamente válido que los terrenos ejidales sean objeto de propiedad privada. Atinadamente señala Ricardo Aguilasocho Rubio que dicha reforma "... posibilita la privatización del ejido y de la comunidad, mas no la impone...".²⁴ Esto significa que cada ejido libremente puede optar por continuar el régimen ejidal para todos los terrenos que lo integran, igualmente puede adoptar el dominio pleno o sea la propiedad privada de las parcelas a cada uno de los ejidatarios, manteniendo las tierras de uso común al amparo de la ley agraria bajo el régimen ejidal, o en su caso pueden los ejidatarios aportar estas tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles.

4.1. ENAJENACIÓN Y TRANSMISIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS

El ejidatario puede enajenar los derechos sobre su parcela de manera onerosa o gratuita siempre y cuando ya se le haya otorgado el dominio pleno sobre la misma, de lo contrario solo se puede hablar de transmisión de los derechos parcelarios, ya que la parcela sigue siendo ejidal.

Evidentemente para que se pueda enajenar o transmitir los derechos sobre una parcela, se debe acreditar que el enajenante es ejidatario y el derecho que tiene sobre la parcela objeto del contrato, o sea debe ser una persona física, mexicana, mayor de edad o menor con familia a su cargo y debe contar con el certificado parcelario —si la parcela pertenece al régimen ejidal— expedido por el Registro Agrario Nacional e inscrito en

²⁴ *Guía para las enajenaciones agrarias*, 2ª ed., Popocatepetl, México, 2009, p. 11.

el Registro Agrario Nacional o en su caso el título de propiedad —si el ejidatario adoptó el dominio pleno— expedido por el citado Registro Agrario Nacional debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad que corresponda a la ubicación de la parcela (art. 12, 15-I, 56 último párrafo, 80 y 82 Ley Agraria).

Por su parte el adquirente no puede ser cualquier persona, ya que se requiere que sea ejidatario, poseionario o avecindado del mismo poblado, por ende tiene que ser una persona física mexicana (art. 13, 80 Ley Agraria), como excepción los estados y municipios pueden adquirir terrenos ejidales urbanos para servicios públicos o para el crecimiento del centro de población (art. 64, 89 Ley Agraria).

Esta es una de tantas particularidades que existen en el derecho agrario y no así en el derecho civil, en cuyo caso el enajenante puede transmitir la propiedad libremente a cualquier persona, inclusive a menores de edad y a extranjeros.

Otro requisito muy peculiar tratándose de terrenos ejidales consiste en el derecho del tanto que la ley otorga al cónyuge o en su caso a la concubina o concubinario e hijos mayores de edad del enajenante, quien debe notificarles por escrito con una anticipación de 30 días naturales las condiciones de la transmisión onerosa de lo contrario la enajenación puede ser anulada o en su caso deben renunciar al derecho del tanto ante dos testigos e inscribir dicha renuncia en el Registro Agrario Nacional (art. 80 Ley Agraria).

El derecho del tanto solo opera cuando la enajenación se realiza a título oneroso.

“DERECHOS PARCELARIOS. EL DERECHO DEL TANTO SOLO OPERA CUANDO SU TRANSMISIÓN SE REALIZA A TÍTULO ONEROSO... Tesis de jurisprudencia 78/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de agosto del año dos mil. Segunda Sala. *Semanario Judicial de*

la *Federación* y su *Gaceta*. Novena Época, Tomo XII, Septiembre de 2000. Pág. 72. Tesis de Jurisprudencia”.²⁵

Las formalidades que exige la legislación agraria para que estos contratos sean válidos se traducen en: a) un escrito ante 2 testigos, y b) ratificado ante fedatario público c) inscrito en el Registro Agrario Nacional —para que surta efectos contra terceros— y d) por último que se de aviso por escrito al comisariado ejidal de la citada enajenación, para que realice la inscripción en el libro respectivo (art. 80 Ley Agraria).

Dos limitaciones importantes que rigen en esta materia son las siguientes:

1) La prohibición de enajenar fracciones de una parcela, ya que ésta es indivisible;²⁶ 2) Que el adquirente no acumule una superficie mayor a la pequeña propiedad ni mas del 5% de la extensión total del núcleo de población (art. 27 frac. VII Const., 47 Ley Agraria). En este último supuesto la transmisión no es nula, pero el ejidatario está obligado a vender la superficie excedente en un plazo de un año a partir del momento en que la Secretaría de la Reforma Agraria se lo ordene y en caso de no hacerlo, la misma secretaria fraccionará y enajenará los derechos al mejor postor de entre los miembros del ejido teniendo la cónyuge, concubina e hijos un derecho preferente para adquirirlos, ésta es una excepción al principio de la indivisibilidad de la parcela. (art. 12, 15, 13, 35-38 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural).

Es importante recalcar que el ejidatario puede aportar sus derechos de usufructo sobre su parcela a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles, sin embargo éstas no adquieren la calidad de ejidatarios, únicamente el derecho a usarla y explotarla,

²⁵ Citada por AGUILASOCHO, Ricardo, ob. cit., pp. 53 y 54.

²⁶ “Parcela Ejidal. Es indivisible bajo el régimen agrario en vigor”, Contradicción de Tesis 57/2001-55 citada por AGUILASOCHO, Ricardo, ob. cit., pp. 73-74.

conservando el ejidatario la titularidad la misma y su carácter de ejidatario (art. 79 Ley Agraria).

5. EXTINCIÓN DE LA PROPIEDAD EJIDAL

La extinción de la propiedad ejidal se puede dar en los siguientes supuestos: “La terminación del régimen ejidal (art. 23 fracc. XII y 29 L A); la asignación de solares urbanos en propiedad a ejidatarios y a quienes deseen avecindarse (art. 68 y 89 LA); la adopción del dominio pleno de la parcela... cuyo dominio podrá otorgar la asamblea al ejidatario, si este lo solicita (art. 81 a 86 LA). También lo son: la aportación del dominio por la asamblea de las TUC (Tierras de uso común) a sociedades civiles o mercantiles con partes sociales serie “T” o acciones serie “T” (art. 75 LA); y, la última forma es la expropiación de bienes ejidales y comunales (arts. 93 a 97 LA)”.²⁷

6. PROPIEDAD COMUNAL

6.1. CONCEPTO

Las comunidades:

“son los núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les hubieren sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales desde su constitución son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre. Las comunidades pueden ser agrarias o indígenas según su integración étnica, teniendo estas últimas una protección jurídica especial”.²⁸

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaias, ob. cit., p. 132.

6.2. TIPOS DE COMUNIDADES

De conformidad con la ley agraria (art. 98 y 106) existen dos tipos de comunidades: las agrarias o de hecho y las indígenas o de derecho.

6.2.1. Las comunidades agrarias o de hecho son las que surgen de su reconocimiento como comunidad. (art. 98 Ley Agraria).

“Son comunidades los núcleos de población que de hecho o de derecho conservan la posesión comunal de sus tierras, por lo que para regularizar dicha posesión y obtener el reconocimiento oficial de su titularidad deben promover el reconocimiento de bienes comunales... Se puede otorgar o reconocer el carácter de comunidad a un núcleo agrario por varios motivos: como consecuencia de la acción agraria de restitución de tierras, por el reconocimiento o confirmación del estado comunal promovido en jurisdicción voluntaria al no existir litigios, por la resolución de juicio agrario habiendo litigio y por conversión del ejido en comunidad. Dicho reconocimiento deberá inscribirse en los registros públicos de la Propiedad y Agrario Nacional.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la personalidad jurídica tanto a las comunidades de hecho (agrarias), como a las comunidades de derecho (indígenas) en la siguiente jurisprudencia que en su parte conducente establece:

Numero de registro del IUS: 238256. Jurisprudencia. Séptima Época. Apéndice 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Tesis 38, pág. 83

“AGRARIO, COMUNIDADES DE HECHO Y DE DERECHO, PERSONALIDAD...—Los breves datos históricos y jurídicos aquí expuestos, en punto a las comunidades indígenas, permite concluir que por comunidad de derecho el Constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras durante el proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieran reconocido su derecho a determinadas tierras, bosques y aguas; y atribuyó

existencia jurídica a las comunidades de hecho, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aun cuando no tuvieran título, o a aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos. Y por último, el aceptar la tesis de una tercera categoría de comunidades, sin personalidad para comparecer ante una autoridad judicial, es regresar al estado que guardaban las comunidades en el periodo comprendido entre la consumación de la Independencia y la Constitución de 1917 y que se agravó por la ley de 25 de junio de 1856. Finalmente el artículo 27, fracción VII, constitucional, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sin hacer distinción entre los que tengan títulos coloniales o de la época independiente y los que no tengan título, y si la norma fundamental no distingue, el intérprete tampoco puede hacer distinción.”

En los términos del artículo 99-I de la ley agraria las comunidades tienen personalidad jurídica y gozan de la propiedad sobre su tierra a partir de su reconocimiento como comunidad.

Se aplican a las comunidades agrarias las mismas disposiciones establecidas para los ejidos (art. 107 Ley Agraria) con las excepciones siguientes:

a) El órgano de representación y gestión administrativa de las comunidades se denomina Comisariado de bienes comunales.

b) Las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Únicamente se pueden aportar a sociedades mercantiles o civiles en los casos de manifiesta utilidad para la comunidad, cumpliendo los requisitos de asistencia y votación en la asamblea prevista en la fracción IX del artículo 23.

c) El comunero tiene el derecho de usar y disfrutar de su parcela y ceder los derechos sobre la misma a favor de familiares y vecindados; asimismo tiene el derecho de aprovecharse y beneficiarse de los bienes de uso común; sin embargo no goza del derecho de propiedad sobre su parcela.

d) Las comunidades pueden adoptar el régimen eji-

dal a través de su asamblea cumpliendo con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria y a partir de la inscripción en el Registro Agrario Nacional de la resolución respectiva, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido (art. 99-101 y 104 de la Ley Agraria).

e) Puede haber un órgano de vigilancia constituido por un Presidente y dos secretarios.

f) El estatuto comunal es el que regula las relaciones internas en las comunidades y es el equivalente al reglamento interno de los ejidos.

6.2.2. *Las Comunidades Indígenas o Comunidades de Derecho*

“Son los núcleos de población indígenas que recibieron la confirmación de las tierras que poseían con anterioridad al proceso de conquista, mediante mercedes reales de la Corona española en la colonia y aquellos que fueron beneficiados por tierras por la citada corona como parte del proceso de concentración de los pueblos indígenas en la época, en ambos casos el título real otorgado acreditaba la existencia del derecho del núcleo”²⁹

De conformidad con el artículo 2 constitucional:

“... Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...”

²⁹ Ob. cit , p. 171.

IV. LA PROPIEDAD DEL ESTADO MEXICANO O PROPIEDAD PÚBLICA

1. CONCEPTO

Es el derecho que tiene el Estado Mexicano de usar, disfrutar y disponer de los bienes ubicados dentro del territorio nacional con excepción de aquellos que ha transmitido a los particulares, a los núcleos de población ejidales, o comunales o en su caso pertenezcan a los estados extranjeros.

2. CARACTERÍSTICAS

Las características de los bienes propiedad del estado o propiedad pública son las siguientes:

a) Son inalienables, lo que significa que no se pueden enajenar, mientras no se desincorporen del régimen de dominio público, cumpliendo para ello con los requisitos establecidos en la ley.

b) Son imprescriptibles, lo que impide que cualquier persona pueda adquirir la propiedad de los mismos por la simple posesión del mismo, durante determinado tiempo y en concepto de dueño.

c) Son inembargables, que se traduce en que no se pueden trabar embargos sobre ellos.

d) Algunos bienes se pueden concesionar a los particulares para su uso aprovechamiento o explotación, sin que ello implique un derecho real en su favor. Art. 4, 6, 13, 16, de la Ley General de Bienes Nacionales; 137, 138, 139, 141 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 4, 8, 16, 17, 19, 20, 21, 34, 35 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

La propiedad pública encuentra su fundamento constitucional en el artículo 27, al establecer en su parte conducente:

“ART. 27.—La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación... Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental... y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales y el espacio situado sobre el territorio nacional... son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales... las aguas marinas interiores... 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 necesario para los servicios públicos...”

3. NATURALEZA DEL DERECHO QUE TIENE EL ESTADO SOBRE SU TERRITORIO

Uno de los temas más debatidos en la Teoría del Estado, es acerca de la naturaleza del derecho que tiene el Estado sobre su territorio. Se plantea si además del imperio, (o sea la facultad de crear y aplicar el ordenamiento jurídico en un espacio determinado), el estado tiene el dominio o sea si goza del derecho real de propiedad, o si carece de él.

Entre los defensores de la tesis que el Estado no es propietario del territorio se encuentran Ignacio Burgoa Orihuela y Rafael Martínez Morales. Asevera Ignacio Burgoa Orihuela lo siguiente:

“El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, acto de dominio, o sea, no las vende, grava, dona, etc. En un correcto sentido conceptual la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consiste en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del territorio nacional a la en-

tividad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta... En síntesis, el concepto de “propiedad originaria” empleado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio... El dominio originario que tiene la nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino facultad potencial o una facultad legislativa respecto de las tierras y aguas como objeto de los derechos; es la facultad de ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, uno de los cuales actos es transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a propiedad individual, pues respecto a las que están constituidas en esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas conforme a otros preceptos también de carácter constitucional”.³⁰

Por su parte Rafael Martínez Morales sostiene:

“Si se mantuviera la idea de que el territorio (tridimensional: superficie, subsuelo y espacio) es propiedad del Estado, nos veríamos en graves problemas de explicar por qué, un predio, por ejemplo, pertenece al mismo tiempo a un particular, a un municipio, a una entidad federativa y a la Federación.

Resulta claro que el territorio no es del Estado, en una acepción patrimonial, sino que únicamente es (y ello no es poco), el ámbito de aplicación o validez del orden jurídico: es el lugar geográfico determinado en donde se pueden imponer las decisiones soberanas de dicho estado.”³¹

En sentido contrario se encuentran Gabino Fraga y María de la Luz González González que aseveran que el estado tiene un derecho real sobre su territorio.

Gabino Fraga expresa:

³⁰ Ob. cit., pp. 456 y 457.

³¹ *Derecho Administrativo*, Segunda Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1996, p. 47.

“De acuerdo con lo que en aquel lugar indicamos, debe decirse que la inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la Nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Nación, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada. Aun dentro del derecho civil mismo, la inalienabilidad no constituye un carácter contrario a la propiedad, como lo demuestra el régimen de bienes dótiles y del patrimonio de familia, en donde aquella prohibición no tiene otro objeto sino dar mayor fuerza a la propiedad. Así pues, creemos que la última tesis expuesta es la más aceptable para precisar el concepto del dominio directo que utiliza la Constitución, debiendo agregar que nuestro sistema legislativo puede colocarse dentro de la categoría de legislaciones que adoptan la intervención del Estado, asignándole a éste una propiedad regida por el derecho público”.³²

Por su parte Maria de la Luz González González escribe:

“El territorio es elemento imprescindible para el Estado, ya que sin él, no puede cumplir con sus funciones, por lo que puede inferirse que el Estado no puede obrar ni conservar su existencia si carece de territorio, debe poseer un auténtico derecho sobre el mismo, derecho que de ninguna manera es un derecho personal, ya que no se actúa sobre personas, sino sobre cosas; por lo tanto, el derecho sobre el territorio es un derecho real, un derecho de dominio.”³³

Además existe la postura un tanto ecléctica de Héctor González Uribe al señalar:

“El derecho sobre el territorio no puede ser sino un derecho real, un derecho de domino. Y sin duda un derecho real eminente, por razón de la supremacía del Estado. Un derecho que se entiende a todo el territorio, pero que no

³² *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1977, p. 370.

³³ *Teoría General del Estado*, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2008, pp. 491 y 492

se ejerce con exclusividad, sino que respeta el dominio útil que pueden ejercitar los propietarios particulares sobre muchas porciones del propio territorio. Por ese motivo, por ser a la vez general y limitado en cuanto su objeto, el derecho del Estado no es propiedad. El Estado tiene derechos sobre su dominio privado al igual que los particulares, pero en lo que respecta al dominio público su derecho solo se manifiesta en casos excepcionales, tales como la expropiación por causa de utilidad pública o la devastación para los fines de la defensa nacional. Todo ello nos lleva a calificar su derecho real como *sui generis*. El jurista alemán Laband le llama un “derecho real de Derecho Público. Dabin, con mucho acierto, después de poner de relieve el hecho de que el derecho del Estado encuentra su explicación y justificación solo en la misión que realiza de promover el bien público temporal, lo denomina un derecho real institucional”.³⁴

Para rematar la falta de consenso y la poca claridad sobre el tema es necesario transcribir la opinión de Felipe Tena Ramírez:

“Entendemos, en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho del Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública... Así, pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación... Lo que no pudimos admitir en la relación de la nación con su territorio (donde si existe el *dominium* y no simplemente el *imperium*, según nuestra Constitución), hemos de aceptarlo en la relación de los Estados miembros con el territorio dentro del cual ejercen su jurisdicción. A menos de fraccionar el *dominium*, eso que la Constitución llama la propiedad originaria de la nación, hemos de convenir

³⁴ GONZALEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 1972, pp. 297 y 298.

en que los Estados miembros no gozan sino del *imperium* sobre las personas que se encuentran dentro de los límites de su demarcación. Sólo a través de ellas —para seguir utilizando la construcción de Jellinek— el Estado-miembro usufructúa una potestad refleja sobre el territorio... Pues bien: si el territorio de los Estados perteneciera a éstos, no se explicaría porqué no son los Estados, sino la federación, quienes pueden legislar sobre terrenos que, como los baldíos, caen bajo el dominio de la Nación... Pero si se examina con atención el artículo se advertirá que nada tiene que ver con la propiedad del territorio, sino tan sólo con la jurisdicción. El territorio no sirve para los Estados sino como base o asiento de su jurisdicción”.³⁵

Como se puede apreciar la confusión conceptual ha generado conclusiones equivocadas.

El problema planteado se puede resolver si se utilizan tres premisas fundamentales:

A) La primera de ellas consiste en concebir al territorio como espacio geográfico al igual que como ámbito espacial de validez del orden jurídico; lo que nos permite distinguir las dos facultades que tiene el Estado sobre su territorio: el imperio (la facultad de crear y aplicar el ordenamiento jurídico en un determinado espacio geográfico) y el dominio o sea el derecho real de propiedad que tiene sobre los bienes localizados dentro de su territorio.

El artículo 27 constitucional plasma en su primer párrafo este dominio del Estado Mexicano al prescribir:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...”

Es evidente que el constituyente de 1917 estableció el derecho de propiedad a favor del Estado sobre

³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996, pp. 187-191.

todos los bienes ubicados dentro de los límites del territorio nacional y debido a ello puede transmitir ese dominio a los particulares, ya que si el Estado no fuera el dueño, no podría enajenarlos.

A su vez el referido artículo 27 constitucional en su párrafo tercero contempla el imperio que tiene el Estado Mexicano al señalar:

“... la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...”

Como se puede apreciar la Constitución establece los dos derechos: el imperio y el dominio.

B) La segunda es entender que el Estado Mexicano como estado compuesto de tipo federal, se encuentra integrado por cuatro niveles de gobierno: el federal, el estatal, el del distrito federal y el municipal y la Constitución a cada uno de ellos, les otorga tanto el dominio como el imperio, delimitando expresamente sus competencias.

El Estado Federal no se identifica con una de sus partes o sea la federación, es un error muy común identificar al Estado Federal Mexicano con la federación, lo que nos conduce a errores teóricos y prácticos muy aberrantes, como el afirmar que al ser la federación el representante de la nación mexicana, es la única que tiene el derecho de propiedad y no así las entidades federativas y los municipios, a pesar de lo preceptuado por la fracción VI del citado artículo 27 constitucional:

“... 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...”

Es claro que los estados miembros al igual que el distrito federal y los municipios pueden adquirir inmuebles, y enajenarlos. Además pueden las entidades

federativas reglamentar su uso, goce y disposición, tal como lo establece la fracción II del artículo 121 Constitucional "... los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación."

A mayor abundamiento la Constitución determina:

"ART. 27.—... VI... 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..."

Es importante recalcar que en nuestro sistema constitucional cada nivel de gobierno tiene facultades propias que excluyen a los demás; la misma Ley Suprema delimita las competencias de cada uno de ellos o en su caso establece las excepciones cuando se trata de facultades compartidas (art. 73, 115, 122, 124, 3-VIII, 104-I, 117-IX, 21, 121-V, 5, 4, Const.).

C) El tercer presupuesto radica en entender que nuestra Constitución reconoce tres tipos de propiedad: la privada, la pública y la social y que a cada una de ellas les atribuye características muy definidas, que impiden que se les pueda asimilar, por ende querer describir la naturaleza de la propiedad pública en base al Código Civil, o la propiedad privada tomando como texto legal la Ley General de Bienes Nacionales o a la propiedad social basándose en las leyes citadas es un grave error.

Derivado de todo lo anterior se puede concluir que el Estado Mexicano es propietario de los bienes que se encuentran dentro de los límites de su territorio y a su vez ese dominio lo distribuye entre la federación, los estados miembros, el distrito federal y los municipios, facultándolos a enajenarlos en los términos y condiciones establecidos en sus propias legislaciones; ésto

sin perjuicio del imperio que gozan de reglamentar la propiedad, en base a las competencias atribuidas.³⁶

Si los argumentos anteriores no fueran suficientes, se puede añadir uno más, al preguntarse ¿de quien son los bienes que no tienen dueño? La respuesta es muy sencilla, esos bienes que aparentemente no tienen dueño son del Estado Mexicano, y de conformidad con el primer párrafo del citado artículo 27 Constitucional y adicionalmente en los términos de los artículos 157, 158, 159 de la Ley Agraria y 6, 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, dichos bienes se le confieren a la federación.

Estos numerales en su parte conducente señalan:

“ART. 157.—Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindado ni medidos.”

“Artículo 158.—Son nacionales:

I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este Título; y

II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.”

“ART. 159.—Los terrenos baldíos y los nacionales serán inembargables e imprescriptibles.”

“ART. 6.—Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación: ... VII.- Los terrenos baldíos, nacionales

³⁶ Los bienes atribuidos a la federación se encuentran regulados entre otras por la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y la Ley Agraria y son estos cuerpos legislativos los que determinan que bienes pueden enajenarse y los requisitos para la transmisión de su propiedad. En lo que respecta a los bienes pertenecientes a los estados miembros, en su constitución y leyes locales las que lo reglamentan. En el caso del Distrito Federal son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y por último en lo referente a los bienes municipales, es la constitución local y la Ley Orgánica Municipal la que los reconoce y regula.

y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.”

“ART. 13.—Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.”

4. BIENES DEL ESTADO MEXICANO

Al Estado Mexicano le corresponde:

a) La propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro los límites del territorio nacional y en consecuencia es él quien determina la titularidad de las mismas, ya sea la federación, los estados miembros, el distrito federal, o los municipios; y es quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada e imponerle a la misma las modalidades que dicte el interés público, incluyendo la facultad de expropiarla.

b) El dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales, metales, metaloides, los yacimientos de piedras preciosas, yacimientos minerales u orgánicos, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno entre otros.

c) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión que fija el derecho internacional

d) Las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional (art. 27 y 42 Const.).

5. DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

Después de haber quedado precisado el derecho de propiedad de que goza el Estado Mexicano sobre su te-

territorio y de reconocer que México como Estado Federal se encuentra integrado por cuatro niveles de gobierno: la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, ya se puede abordar como nuestro ordenamiento jurídico distribuye la propiedad entre ellos.

5.1. BIENES ATRIBUIDOS A LA FEDERACIÓN

A la federación le son atribuidos los siguientes bienes:

a) Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común (art. 132 Const. y art. 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales).

b) Todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales, metales, yacimientos de piedras preciosas, petróleo, etc. (art. 27 párrafo cuarto Const. y art. 6-I Ley General de Bienes Nacionales).

c) El espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y modalidades que fije el derecho internacional (art. 27 párrafo cuarto y 42 Const. y art. 7-I Ley General de Bienes Nacionales).

d) Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional (art. 27 párrafo quinto y 42 Const. y art. 6-I Ley General de Bienes Nacionales).

e) La zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial —200 millas náuticas— (art. 27 párrafo octavo Const. y art. 6-I Ley General de Bienes Nacionales).

f) Los cayos, arrecifes, la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes al igual que las islas con excepción de aquellas sobre las que hasta 1917 hayan ejercido jurisdicción los estados (art. 48 Const. y art. 6, 7, 9 de la Ley General de Bienes Nacionales).

g) Los templos (art. décimo séptimo transitorio de la Const. y art. 6-V Ley General de Bienes Nacionales).

h) Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos (art. 6-VIII Ley General de Bienes Nacionales).

i) Los terrenos ganados al mar (art 6-IX Ley General de Bienes Nacionales).

j) Los inmuebles que forman parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal (art. 6-XI Ley General de Bienes Nacionales).

k) Los demás bienes considerados del dominio público de la federación o como inalienables o imprescriptibles (art. 6-XXI Ley General de Bienes Nacionales).

l) Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles (art. 157-159 Ley Agraria y 6-VII Ley General de Bienes Nacionales)

5.1.1. Régimen patrimonial de los bienes federales

a) Los bienes cuya propiedad o competencia se le atribuye a la federación son denominados bienes nacionales, los cuales son inalienables e imprescriptibles (art. 3, 4, 6,-X, 13, Ley General de Bienes Nacionales).

b) Solo los tribunales federales serán competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación (art. 10 Ley General de Bienes Nacionales).

c) La Secretaría de la Función Pública es la encargada de ejercer los actos de adquisición, registro, control, administración, transmisión de dominio y vigilancia de los bienes nacionales con excepción de los siguientes:

c.1) Los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

c.2) Los que sean propiedad de los organismos públicos autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y

el Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Su administración y control depende de cada uno de ellos.

c.3) Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos propiedad de la federación, están sujetos al control y vigilancia de la Secretaría de Educación Pública.

c.4) Los bienes de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación. Las facultades de adquisición, administración y enajenación la ejercen ellos mismos, sin embargo para la transmisión de propiedad se necesita el acuerdo previo de desincorporación y autorización de enajenación, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

c.5) Los inmuebles adquiridos por la Federación en el extranjero (no están sujetos al régimen de dominio público), dependen de la Secretaría de Relaciones Exteriores, salvo que sean utilizados por dependencias distintas, en cuyo caso la vigilancia y conservación de dichos bienes estará a cargo de las mismas.

c.6) Los inmuebles propiedad de las entidades paraestatales (salvo los que sean propiedad de los organismos descentralizados).

c.7) Los terrenos ganados al mar y la zona federal marítimo terrestre que depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Art. 2-IX, 28, 29, 30, 33, 37, 40, 41, 4, 23, 31, 78, 79, 116, 119 de la Ley General de Bienes Nacionales.

d) La conservación mantenimiento y vigilancia de los inmuebles federales destinados a un servicio público quedará a cargo de las instituciones destinatarias y únicamente les confiere a dichas instituciones el derecho de utilizar el inmueble para el uso autorizado. Art. 66, 70 y 59 Ley General de Bienes Nacionales.

e) Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales, únicamente otorgan el derecho a realizar los usos aprovechamientos o explotaciones sobre los mismos. Son otorgadas por las dependencias administradoras de inmuebles

(Secretarías de la Función Pública, de Gobernación, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Reforma Agraria). Se pueden otorgar por un plazo de hasta cincuenta años y al término de la misma, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado pasarán al dominio de la federación. Los derechos y obligaciones derivados de las concesiones se pueden ceder previa autorización de la dependencia administradora de inmuebles que la otorgó. Art. 16, 2-II, 72, 73 y 77 de la Ley General de Bienes Nacionales.

f) No se pueden enajenar los monumentos históricos, artísticos y arqueológicos, ni tampoco los inmuebles federales utilizados para fines religiosos y sus anexidades; los de uso común, los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos, el espacio situado sobre el territorio nacional, las aguas de los mares territoriales. Art. 27 párrafos tercero, cuarto y quinto y 17 transitorio de la Constitución; art. 6, 7, 13, 78, 84 y 85 de la Ley General de Bienes Nacionales. art. 5, 27, 28, 35 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

g) Los inmuebles federales que no sean útiles para destinarlos al servicio público o que no sean de uso común pueden ser enajenados, mediante licitación pública (salvo que se enajenen a favor de instituciones, públicas que tengan a su cargo resolver problemas de habitación popular; al igual que a entidades paraestatales, a fideicomisos públicos y a los propietarios de los predios colindantes o al último propietario de dicho inmueble en cuyos casos se realizará a través de adjudicación directa). El valor base de venta será el que determine el avalúo que practique la Secretaría de la Función Pública, cuya vigencia será de un año y por regla general el precio debe liquidarse de contado. Previa a su enajenación se requiere la emisión del acuerdo administrativo que desincorpore del régimen de dominio público de la federación el inmueble.

ble de que se trate y se autorice la operación respectiva, lo que deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Art. 85, 142, 148, 88, 95, 96, 29-VI, VII y 101-VI de la Ley General de Bienes Nacionales;³⁷

h) Los inmuebles propiedad de las entidades paraestatales no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación (salvo los que sean propiedad de los organismos descentralizados), en consecuencia pueden enajenarlos y celebrar cualquier contrato sobre los mismos, sin requerir autorización de la Secretaría de la Función Pública. Art. 116 y 117 Ley General de Bienes Nacionales.

i) Las adquisiciones de inmuebles por parte de la federación, no pueden ser en un precio mayor al determinado en el avalúo emitido por la Secretaría de la Función Pública. Art. 143-I y 145 Ley General de Bienes Nacionales.

5.2. BIENES ATRIBUIDOS A LOS ESTADOS MIEMBROS

El primer aspecto a considerar es la personalidad jurídica, de los estados miembros, la cual esta contemplada en los artículos 27-VI, 41 primer párrafo y 121-I Constitucionales que en su parte conducente establecen:

“ART. 27.—... 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 de-

³⁷ El acuerdo por el que se establecen las normas para la venta de inmuebles de propiedad federal se publicó el 2 de junio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación* y el manual de normas para la adquisición y enajenación de bienes inmuebles federales de la Cámara de Senadores se publicó el 27 de agosto del 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.

claración 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 él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base...”

“ART. 41.—El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“ART. 121.—... I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.”

En segundo lugar se debe recordar que el territorio de las entidades federativas conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido. (art. 45 Const.), pero únicamente comprende la superficie (no es tridimensional), ya que el subsuelo y el espacio aéreo le son atribuidos a la federación (art. 27, 42-VII, 48 Const. y 6, 7 Ley General de Bienes Nacionales) y por último los bienes muebles e inmuebles, por regla general, se rigen por la ley del lugar de su ubicación, siempre y cuando dichos bienes no se encuentren atribuidos o regulados por disposiciones federales (art. 121-II Const.). Por último como se planteó anteriormente, los estados miembros gozan del imperio y del dominio, o sea del derecho de propiedad sobre los bienes atribuidos localizados dentro de sus linderos.

En síntesis los estados miembros son propietarios de los inmuebles ubicados dentro de su territorio, siempre y cuando no sean de la federación, de los municipios, de los particulares o sean éstos ejidales o comunales. Están facultados para enajenarlos en los términos y condiciones establecidos en sus constituciones y leyes locales.

En términos generales los inmuebles de las entidades federativas se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los bienes de dominio público son los de uso común, los que se utilizan para la prestación de servicios públicos y los destinados a la residencia de las dependencias o entidades de la administración pública y los órganos legislativo y judicial para cumplir sus funciones. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables y para poderse enajenar previamente se deben desincorporar, mediante el decreto del Gobernador y cumplir con los demás requisitos exigidos por la legislación local. Por su parte son bienes de dominio privado, los que no sean de dominio público y cuyo uso y utilidad no sea de interés público y sean susceptibles de ser enajenados a los particulares. Estos bienes son inembargables e imprescriptibles.

5.3. BIENES PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL

El territorio del Distrito Federal se encuentra contemplado en el artículo 44 constitucional, al expresar que el Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene; por su parte el artículo 3 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal textualmente dice:

“El Distrito Federal, se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución. La ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal, contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.”

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la que en su artículo 9 señala todos y cada uno de los límites del Distrito Federal.

Constitucionalmente el Distrito Federal tiene capa-

cidad para adquirir y poseer bienes inmuebles y para expropiarlos por causa de utilidad pública. Artículos 27-VI Const. y 67-XXVIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La regla general es que son de su propiedad todos los bienes muebles e inmuebles ubicados dentro de su territorio, con excepción de los atribuidos a la federación, los adquiridos por las entidades federativas, los ejidales y comunales, los pertenecientes a los estados extranjeros y los que sean de los particulares. Art. 27, 132 y 17 transitorio Const., art. 137-139 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 2-4, 16, 40 y 33 de la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público. Adicionalmente los bienes del anterior Departamento del Distrito Federal pasaron al patrimonio del Distrito Federal, de conformidad con el artículo décimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997 que establece lo siguiente: “El patrimonio del Departamento del Distrito Federal pasará a formar parte del patrimonio de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con los registros, inventarios y archivos respectivos...”

5.3.1. *Régimen patrimonial de los bienes del distrito federal*³⁸

El artículo 27-VI Constitucional es el fundamento para que el Distrito Federal pueda adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Por su parte el artículo 128 de la ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público define al servicio público como: “... la actividad organizada que se realice conforme a las leyes, con el fin de satisfacer necesida-

³⁸ Se puede consultar a OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional El Estado Mexicano. Su Estructura Constitucional*, Porrúa y Escuela Libre de Derecho, México, 2009, pp 254-260.

des de interés general en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones.”

La regla general es que los bienes que se encuentren ubicados dentro de los límites del Distrito Federal, le pertenecen, sin embargo no son de su propiedad aunque se encuentren dentro de su territorio, los siguientes bienes:

a) El espacio aéreo y los bienes localizados en el subsuelo, ya que le son atribuidos a la federación. Art. 27 párrafos cuarto, quinto y sexto Constitucional y 3, 6, 7-I de la Ley General de Bienes Nacionales.

b) Todos los bienes destinados por el Gobierno Federal al servicio público o al uso común, incluyendo los fuertes, cuarteles y almacenes de depósito; ya que están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales. Art. 132 Const. y 6, 7, 9, 59, 60 de la Ley General de Bienes Nacionales y 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

c) Los templos. Art. 17 Transitorio de la Const. y 78 de la Ley General de Bienes Nacionales

d) Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos. Art. 6-VII, 7-XII de la Ley General de Bienes Nacionales.

e) Los caminos, carreteras, puentes, vías férreas que constituyen vías generales de comunicación con sus servicios auxiliares. Art. 7-XI de la Ley General de Bienes Nacionales

f) Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, los terrenos baldíos y nacionales. Art. 6-VII, X de la Ley General de Bienes Nacionales.

g) Los terrenos ejidales y comunales. Art. 27-VII Const., 9, 43, 44, 74, 107 de la Ley Agraria.

h) Los bienes de propiedad privada, incluyendo los que pertenezcan a las asociaciones religiosas, las instituciones de beneficencia pública. Art. 27 párrafo primero y fracciones II y III Const.

i) Los inmuebles adquiridos por los estados extranjeros para el servicio directo de sus embajadas o legaciones. Art. 27-I Const.

En conclusión todos los inmuebles localizados dentro de los límites del Distrito Federal que no sean federales, ejidales o comunales, de los estados o de propiedad de los particulares y de las entidades federativas pertenecen al Distrito Federal.

Todos los bienes cuya titularidad le es atribuida al Distrito Federal se clasifican en: bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

5.3.1.1. *Bienes de dominio público*

Son bienes del dominio público del Distrito Federal de acuerdo al artículo 16 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público los siguientes:

“Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

I. Los de uso común;

II. Los bienes muebles e inmuebles que de hecho se utilicen para la prestación de servicios públicos o actividades equiparables a ellos, o los que utilicen las Dependencias y Entidades del Distrito Federal para el desarrollo de sus actividades;

III. Los inmuebles expropiados a favor del Distrito Federal, una vez que sean destinados a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios públicos o que de hecho se utilicen para tales fines.

IV. Las tierras y aguas a excepción de las comprendidas en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propiedad del Distrito Federal;

V. Los monumentos históricos o artísticos, propiedad del Distrito Federal;

VI. Los canales, zanjas y acueductos propiedad o contruidos por el Distrito Federal, así como los cauces de los ríos que hubiesen dejado de serlo, siempre y cuando no sean de jurisdicción federal, debiendo observarse al respecto las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales;

VII. Los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano;

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

IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, los especímenes tipo de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos, fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier objeto que contenga imágenes y sonidos, y

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

De conformidad con lo establecido por el artículo 19 de la Ley del Régimen Patrimonial y Servicio Público, son bienes de uso común:

“... aquellos que puedan ser aprovechados por todos los habitantes del Distrito Federal, con las restricciones y limitaciones establecidas en las leyes. Los bienes de uso común del Distrito Federal son inalienables e inembargables”.

Por su parte el artículo 20 de la citada ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público enumera los bienes de uso común de la siguiente forma:

“Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes de uso común del Distrito Federal:

I. Las vías terrestres de comunicación que no sean federales o de particulares;

II. Los montes y bosques que no sean de la Federación ni de los particulares y que tengan utilidad pública;

III. Las plazas, calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines y parques públicos, y

IV. Los mercados, hospitales y panteones públicos.”

Los bienes de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y solo pueden ser enajenados previo decreto de desincorporación que expida el Jefe de Gobierno. Art. 137, 138, 141 del Esta-

tuto de Gobierno del Distrito Federal y 4, 8, 16, 17, 19, 20, 21 y 34 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

Los bienes de dominio público están sometidos a la jurisdicción y competencia de los órganos de gobierno del Distrito Federal. Art. 30 y 31 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

5.3.1.2. *Bienes de dominio privado*

Son bienes de dominio privado todos aquellos bienes del Distrito Federal que no sean de dominio público y cuyo uso y utilidad no tengan interés público y sean susceptibles de ser enajenados a particulares. El artículo 139 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal los enuncia en los siguientes términos:

I. Los no comprendidos en el Artículo 138 (bienes de dominio público) y cuyo uso y utilidad no tengan interés público

II. Los que hayan formado parte de entidades del Distrito Federal;

III. Las tierras ubicadas dentro del Distrito Federal que sen susceptibles de ser enajenadas a particulares;

IV. Los bienes muebles que se encuentren dentro del Distrito Federal, considerados como mostrencos, conforme al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal;

V. Los bienes muebles propiedad del Distrito Federal al servicio del mismo;

II. Los bienes que por cualquier título adquiera el Distrito Federal y que no estén destinados a un servicio público; y

III. Los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano o habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra. Los bienes de dominio privado son inembargables e imprescriptibles.”

Si dichos bienes no son adecuados al servicio de las distintas dependencias, entidades o delegaciones, pueden ser enajenados ya sea a título gratuito u one-

roso, previo dictamen del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal. Art. 139 y 142 del Estatuto y 33, 35, 37, 38, 14 y 15 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público (en adelante Ley del Régimen Patrimonial).

Los Tribunales del Distrito Federal de acuerdo a su competencia, son los que conocen de los juicios que se relacionen con los bienes del Distrito Federal. Art. 143 del Estatuto de Gobierno y 31 de la Ley del Régimen Patrimonial

Los bienes muebles de dominio privado son inembargables, pero los particulares los pueden adquirir por prescripción, aunque se requiere el doble del plazo establecido en el Código Civil para el Distrito Federal. Art. 58 Ley del Régimen Patrimonial.

5.3.1.3. *Enajenación de bienes inmuebles del Distrito Federal*

El Distrito Federal como cualquier persona moral puede enajenar los inmuebles que constituyen su patrimonio, pero previamente a su transmisión debe cumplir con varias condiciones, dependiendo si se trata de un bien de dominio público o de dominio privado.

5.3.1.3.1. *Enajenación de bienes inmuebles de dominio público*

Para que un inmueble de dominio público se pueda enajenar se deben cumplir previamente los siguientes requisitos:

a) El decreto de desincorporación que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual debe ser publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Art. 141 del Estatuto de Gobierno y 21 y 34 de la Ley del Régimen Patrimonial.

b) La revisión y aprobación del acto jurídico por parte de la Oficialía Mayor del Distrito Federal. Art. 9-VII y 53 de la Ley del Régimen Patrimonial.

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal previamente a la enajenación el uno al millar sobre el monto de la enajenación. Art. 32 de la Ley del Régimen Patrimonial.

d) En caso de requerirse, se debe formalizar ante un Notario Público del Distrito Federal que designe la Secretaría de Gobierno a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, (salvo el caso de donaciones de los bienes dominio privado, ya que en este supuesto es la Oficialía Mayor quien designa al Notario). Art. 53, 54 y 48 de la Ley del Régimen Patrimonial.

e) Aprobación por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Art. 53 Ley del Régimen Patrimonial.

f) Un avalúo practicado por la Oficialía Mayor a través de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario. Art. 40-I Ley del Régimen Patrimonial y 100-XXI del reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

De no cumplirse con los anteriores requisitos la operación es nula de pleno derecho. Art. 24 y 43 Ley del Régimen Patrimonial.

5.3.1.3.2. *Enajenación de bienes inmuebles de dominio privado*

Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para destinarlos al servicio de las distintas dependencias, entidades o delegaciones, se pueden enajenar cumpliendo con los requisitos antes mencionados (con excepción del decreto de desincorporación, ya que no se necesita) y adicionalmente se debe contar con el dictamen del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Distrito Federal, el cual esta integrado por la Oficialía Mayor, cuyo titular lo presidirá, las Secretarías: de Gobierno, de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Desarrollo Económico, del Medio Ambiente, de Obras y Servicios, de Educación, Salud y Desarrollo Social, de Finanzas, de Transportes y Vialidad, de Seguridad Pública; el representante inmobiliario del Distrito Federal y la Contraloría General en su calidad de asesor. Art. 37, 14, 15 y 38 de la Ley del Régimen Patrimonial.

La venta debe ser de contado, salvo que la enajenación tenga como finalidad la ejecución de proyectos de vivienda de interés social o de programas de regularización de la tenencia de la tierra. Art. 41 Ley de Régimen Patrimonial.

Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común con excepción del arrendamiento, donación y comodato, salvo que la ley expresamente lo autorice. Art. 44 Ley del Régimen Patrimonial y por su parte el Artículo 46 de la citada Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público expresamente autoriza al Distrito Federal para celebrar contratos de donación.

Las Dependencias. Entidades, Delegaciones y demás órganos desconcentrados que tengan destinados o asignados bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, no podrán realizar ningún acto de disposición ni conferir derechos de uso aprovechamiento y explotación sin la previa autorización de la Oficialía Mayor, so pena de nulidad. Art. 24 Ley del Régimen Patrimonial.

5.4. PROPIEDAD DE LOS MUNICIPIOS

Cada municipio tiene la extensión y límites determinados en la Constitución local y en la Ley Orgánica Municipal, expedida esta última por la legislatura estatal. Su territorio solo abarca la superficie y no así, el subsuelo ni el espacio aéreo, ya que esto le compete a la federación (art. 27, 42-VI Const.)

Tienen capacidad para adquirir y poseer todos los bienes inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos. Art. 27-VI Const.

Pueden enajenar los inmuebles de su propiedad, cumpliendo los requisitos y procedimientos establecidos en la Constitución Local y en la Ley Orgánica Municipal, que pueden ser entre otros, el requerir el consentimiento de la legislatura del estado o el exigir que la resolución del ayuntamiento que la acuerde sea tomado por una mayoría calificada, por ejemplo de dos terceras partes de sus integrantes.

Cada estado miembro puede de conformidad con el artículo 115-II-b señalar "... los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal..."

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

Novena Época No. de registro: 183.605. Instancia: Pleno Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Tomo. XVIII, Agosto de 2003. Tesis: P./J.36/2003. Página 1251.

“BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBRACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).—El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean estas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de dispo-

sición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.”

El maestro Elisur Arteaga Nava describe la naturaleza de los bienes municipales en los siguientes términos:

“Los municipios tienen un auténtico derecho de propiedad sobre los bienes que integran su patrimonio, independientemente de que cuenten o no con los títulos para acreditar ese derecho y de que conserven o no la posesión sobre ellos... los inmuebles del dominio público no son susceptibles de ser enajenados; para que lo sean se requiere, por lo general, que antes la legislatura del estado emita un acto en virtud del cual se les afecte el bien del destino para el que tácita o expresamente se destinó... Es frecuente que los bienes inmuebles del dominio privado del municipio pueda enajenarlos el ayuntamiento, previo acuerdo que adopten sus integrantes si se cumplen ciertas formalidades... es común requerir que la venta se realice mediante pública subasta y al mejor postor... los bienes que pertenecen a los municipios, por tratarse de objetos de dominio público, no son susceptibles de salir de su patrimonio por prescripción adquisitiva o positiva e ingresar al de los particulares... no pueden ser objeto de aseguramiento judicial; no son susceptibles de ser embargados; esta es una regla general... sin embargo, hay excepciones; en algunos casos, por acuerdo de las legislaturas, algunos bienes pueden ser dados en garantía para asegurar el pago de un crédito. El decreto respectivo es la medida de la autorización; determinará si la garantía es susceptible de rematarse en los casos de incumplimiento... no son susceptibles de ser expropiados por la federación o los estados; de ser necesario, procede decretar un cambio de destino; que se desafecten al fin al que estaban destinados. La figura de la expropiación es aplicable a los bienes pertenecientes a los particulares...”³⁹

³⁹ *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008, pp. 636-638.

La propiedad del Estado mexicano su distribución entre los cuatro niveles de gobierno			
Estado Mexicano Arts 27, 42, 43 44, 30-IV, 133 Const Convenciones a) Viena (embajadas) b) Chicago (espacio aéreo) c) De Naciones Unidas sobre Derecho de Mar (mar territorial)	Federación	—27 párrafos 4, 5 y 8, 42, 132, 133 Const y 17 transi- torio Const	—Ley General de Bienes Naciona- les Arts 3, 4, 6, 7 9, 10, 78, 84, 85, 95 —Ley Federal So- bre Monumentos y Zonas Arqueoló- gicos, Artísticos e Históricos Art 5, 27, 28, 35, 36 —Ley Agraria Arts 157-159 —Código Civil Federal —Ley de Asocia- ciones, Religiosas y Culto Público Art 6 transitorio
	Estados Miembros	—Art 27- VI, 45.	Constitución Local Código Civil Local
		—Art 27-VI, 44 Const	—Estatuto de Go- bierno del D F Art 3, 137-144
	Distrito Federal		—Ley del Régi- men Patrimonial y del Servicio Públi- co Art 4, 8, 16, 17, 19, 20, 21, 30, 31, 34-39 —Ley Orgánica de la Administra- ción Pública del D F Art 9 y 10 Constitución local Ley Orgánica Municipal
	Municipios	—Art 26-VI 115-II Const	

V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- AGUILAR MOLINA, Víctor Rafael, *La actividad notarial en el nuevo derecho agrario*, Colección de Temas Jurídicos en Breviarios, núm. 1, Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2001.
- AGUILASOCHO RUBIO, Ricardo, *Guía para las enajenaciones agrarias*, 2ª ed., Popocatepetl, México, 2009.
- ALESSIO ROBLES, Miguel, *Temas de Derechos Reales*, México, Ed. Porrúa.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Oxford University Press, México, 2008.
- , *Garantías Individuales*, Oxford, University Press, México, 2009.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1984.
- DE LA MATA, Felipe y GARZÓN, Roberto, *Bienes y Derechos Reales*, Porrúa, 3ª ed., México, 2009.
- Diccionario de Derecho Constitucional*, coord. Miguel Carbonell, Porrúa-UNAM, México, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1977.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, Porrúa, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2008.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Porrúa, México, 1972.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Derecho Administrativo*, Segundo Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1996.
- MASTACHI AGUARIO, Amando, *Derechos de preferencia*, Colección de Temas Jurídicos en Breviarios núm. 42, Librería Porrúa y Colegio de Notarios del Distrito Federal, México, 2008.
- OROZCO GARIBAY, Pascual Alberto, *Derecho Constitucional. El Estado Mexicano. Su Estructura Constitucional*, Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México, 2009.
- RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario*. México, Mc. Graw-H, 11, México, 1994.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Porrúa, 7ª ed., México, 1991.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1996.

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Bienes Nacionales.

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

Ley Agraria.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley de Expropiación.

Ley de Nacionalización de Bienes.

Ley Federal de Extinción de Dominio Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Reglamento de la Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico, Arquitectónico del Distrito Federal.

Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.