

209,
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION DE
AVALUOS DE BIENES NACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE LUIS GONZALEZ MORALES

ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA

MEXICO, D. F.

1999

TESIS CON
ALLA DE ORIGEN

0270633



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 8 de abril de 1999

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, GONZALEZ MORALES JOSE LUIS, con número de cuenta 8720854-0, ha elaborado la tesis denominada "NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES", bajo la asesoría y aprobación del suscrito, la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.-Director de la Facultad de Derecho.- presente.

Agradecimientos

Agradezco a Dios; a mis padres; a mi Universidad;
a mi asesor
Lic. Pedro Noguérón Consuegra por esta realización.

Dedico esta Tesis a mis padres,
Don Andrés y doña Sofía por que me han dado amor y confianza

A Tamy, con amor

Gracias.

NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO I

LAS COMISIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I. La Comisión en General.....	4
II. Surgimiento de las Comisiones en México.....	7
(Naturaleza Jurídica y sus Funciones).....	7
III. Señalamiento enunciativo de las comisiones en México.....	23
1. Comisiones Permanentes.....	23
1.1. Comisión Federal de Electricidad.....	23
1.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	25
1.3. Comisión Nacional del Agua.....	27
2. Comisiones Transitorias.....	29
2.1. Comisión Conmemorativa del XL Aniversario de Secretaría de Salubridad y Asistencia.....	30
2.2. Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri.....	31
2.3. Comisión de Concordia y Pacificación.....	36
3. Comités.....	38

CAPITULO II

LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

I. Origen de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.....	40
(Naturaleza Jurídica).....	40
II. Situación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales dentro de la Administración Pública Federal en México.....	45
1. Integración de la Comisión.....	49
2. Objeto de la Comisión.....	51

CAPITULO III
ACTIVIDADES DE LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

I.	Práctica de Avalúos.....	54
II.	Justipreciaciones de Renta.....	56
III.	Determinar la Forma de Pago de los Honorarios y Gastos por los Avalúos y Justipreciaciones.....	58
IV.	Determinar el monto de las Indemnizaciones en caso de Expropiación.....	59
V.	Establecer Delegaciones Regionales de la Propia Comisión.....	62

CAPITULO IV

EL FUNDAMENTO JURIDICO REGULATORIO DE LOS DICTAMENES EMITIDOS POR LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

I.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	64
II.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	67
III.	Ley General de Bienes Nacionales	70
IV.	Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	73
V.	Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.....	76
VI.	Ley de Expropiación.....	86
VII.	Ley Agraria.....	86
VIII.	Manual de Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria de la Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores Departamento del Distrito Federal.....	88

CAPITULO V

LOS DICTAMENES DE LA COMISION COMO ACTO DE AUTORIDAD Y COMO DICTAMEN TECNICO

I.	Diferentes Formas de la Actuación de la Administración Pública Federal.....	96
II.	Acto de Autoridad.....	101
III.	Acto Administrativo.....	106
	1. Características del Acto Administrativo.....	110
	1.1. Elementos que Constituyen el Acto Administrativo.....	112
	1.2. Modalidades del Acto Administrativo.....	114
	2. Resolución Técnica.....	118
	3. Resolución Administrativa.....	122
IV.	Opinión Particular sobre la Naturaleza Jurídica de los Dictámenes...	124

BREVES COMENTARIOS.....	133
CONCLUSIONES.....	134
INDICE DE ABREVIATURAS.....	143
BIBLIOGRAFIA.....	145
LEGISLACION.....	147
JURISPRUDENCIA.....	148
ENCICLOPERIAS.....	148
DICCIONARIOS.....	149
REVISTAS.....	149
OTRAS PUBLICACIONES.....	149

INTRODUCCION

La forma de organización administrativa se adecua a las exigencias existentes del pueblo, donde el Estado para poder atenderlas y realizar sus funciones, crea entes que coadyuvan con su actividad pública.

Asimismo se llevan a cabo acciones que conllevan a modificar la administración estatal, considerando sus efectos en la organización pública. Así el aparato administrativo resulta ser el reflejo del sistema económico y social de una nación.

Cambio que se logra por las relaciones permeables entre los sectores social y privado gracias a la apertura estatal y la nueva corriente democrática.

No obstante, para que la estructura administrativa se ajuste a la realidad anteponiendo los intereses generales se debe estar en correspondencia con lo estrictamente definido por la ley.

Precisamente, la realidad en que vivimos ha sufrido muchos cambios, lo que obliga a modificar las atribuciones del Estado que se han visto incrementadas en los últimos tiempos, con efectos en la organización pública y particularmente en el campo de la administración estatal, dando lugar a una mayor injerencia de los entes públicos en diversas actividades lo que ha dado lugar a cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez alteró la estructura estadual en donde ya tenemos la administración centralizada y se gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De esta forma el Estado dentro de la administración centralizada y paraestatal, realiza funciones por conducto de los entes denominados comisiones, que son creadas para realizar una actividad con una especialidad técnica.

Frente a la noción de comisión, en esta tesis veremos que el término tiene un siglo que se a venido usando en nuestro país, asimismo haremos un planteamiento histórico para ubicarla dentro de la administración estatal, describiremos su naturaleza jurídica como una unidad administrativa de una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.

En primer término analizaremos la naturaleza jurídica de las comisiones administrativas en general, conocer su estructura y centrarnos básicamente en el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para describir la naturaleza jurídica de la denominada: Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

De esta forma se expresan las relaciones formales de comunicación y de autoridad, los criterios relativos a la división del trabajo, aparte de describir la naturaleza jurídica de los dictámenes de valuación y de justipreciación de rentas que emite la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Esta tesis, presenta una visión de conjunto de la estructura de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, precisando las funciones encomendadas a cada uno de los órganos que la integran, lo que permitirá observar como se delimita su responsabilidad, lo que evita en consecuencia una duplicidad en el desarrollo de sus funciones, además de dar cuenta de como capta los recursos financieros que requiere para realizar las mismas.

Asimismo se presenta, en forma ordenada y sistemática, la información relativa a antecedentes, atribuciones, objetivos, políticas, estructura orgánica-funcional de la Comisión, así como desentrañar la naturaleza jurídica de su actividad valuatoria.

En el Primer Capítulo se describen, los antecedentes de las comisiones en general, empezando por el concepto, cómo se empleó el término dentro de la Administración Pública Federal, el surgimiento en México entendido ya como una extensión del aparato administrativo; asimismo para ubicar a las comisiones dentro de la Administración Pública se hace un señalamiento enunciativo de las comisiones que tienen la característica de ser permanentes y transitorias, en las primeras tenemos a la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional del Agua, en las segundas, a la Comisión del Cuadragésimo Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri y la Comisión de Concordia y Pacificación, ésta última en boga actualmente. En todas estas comisiones se analiza su naturaleza jurídica; complementariamente veremos a los entes denominados comités que igualmente desentrañaremos su naturaleza jurídica, siendo que éstos también integran a las comisiones administrativas. Se expresan las perspectivas de desarrollo de las comisiones dando cuenta de como se conciben como institución.

En el Segundo Capítulo propiamente se hace referencia a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, donde se describen sus antecedentes, organización, funcionamiento, integración y objeto, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el Tercer Capítulo se abordan las actividades que realiza la CABIN, tales como la práctica de avalúos, la emisión de avalúos de justipreciación de rentas, cómo se determina la forma de pago de los honorarios y gastos por avalúos y justipreciaciones de rentas y cómo se establece el monto de la indemnización en caso de expropiación. Básicamente las actividades que realiza la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, son dos emitir avalúos de justipreciación de rentas, cuando así lo solicitan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y realizar avalúos de bienes inmuebles para cualquier acto de administración de los mismos a petición también de estas últimas.

El cuarto capítulo hace referencia al fundamento jurídico que les da sustento a las comisiones en general, asimismo el que regula la organización y funcionamiento interno de la CABIN, así como a los dictámenes emitidos por la misma.

Finalmente en el quinto capítulo se estudian las diferentes formas de actuación de la Administración Pública Federal, haciendo una diferenciación entre acto de autoridad y acto administrativo, para adecuarlos si es preciso respecto de los dictámenes emitidos por la Comisión, y si estos últimos corresponden a una resolución técnica o una resolución administrativa; además se vierte la opinión particular sobre la naturaleza jurídica de los dictámenes.

A lo largo de los Capítulos II, III, IV y V de la presente tesis se emplearán indistintamente, para referirse a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el nombre completo de ésta, CABIN, o sólo la Comisión.

CAPITULO I

LAS COMISIONES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.- La Comisión en General

Concepto: la voz castellana comisión procede de la latina *commissio* de (*committere*: encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa). De acuerdo con su significado etimológico, se emplea ordinariamente la palabra comisión en diversos sentidos; algunas veces para designar la orden y facultad de una persona da a otra para que haga alguna cosa, el encargo que una persona confía a otra; se usa también para expresar la remuneración, generalmente proporcional, que percibe el que vende una cosa por cuenta de otro; otras veces, finalmente, alude al conjunto de personas delegadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto.¹

Asimismo, tenemos que la definición de comisión consigna:

- 1.- Junta o reunión de personas constituida para la realización de un cometido.
- 2.- Denominación históricamente dada a una forma de juicio mediante la cual el Poder Público designaba el juez o tribunal *expost facto*, luego de conocidas las personas sometidas a su decisión.

¹ Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IV, pág. 444, Buenaventura Pellisé Prats, Ed. Fca. Seix, S.A. Barcelona, 1981.

- 3.- Encargo, atribución, mandamiento para hacer algo.
- 4.- Retribución, normalmente porcentual, que se percibe por la realización de una venta o la prestación de un servicio.
- 5.- Por oposición o emisión, acción y efecto de realizar algo.

Etimología. Del latín tardío *commissio-nis*, creado para servir de abstracto al verbo *committo,-ere*, compuesto de *mitto-ere* "enviar, remitir". *Committo* tenía en latín dos acepciones que la palabra **comisión** todavía conserva, y que corresponden a los dos significados del prefijo *com-*: *Com-* en el sentido de lugar "junto", "en conjunto", da *committo* "reunir, remitir al mismo lugar" de donde *comisión* "enviar para algo", como transitivo "cometer algo a alguien", de donde *comisión* "tarea que se comete a alguien". En latín clásico, *commissio* significa solamente "celebración o iniciación de juegos circenses".²

Así también, quien tiene una comisión, es por que lo que establece la ley, tiene una atribución, un mandamiento para hacer algo, así sea un encargo, que la mayor parte de las veces es determinado.

Acompañada del adjetivo "mercantil", la palabra comisión designa en esencia, un mandato que tiene por objeto actos u operaciones de comercio, así los diversos tratadistas definen la comisión mercantil como un contrato por el que una persona (comisionista) se encarga de celebrar por cuenta de otra (comitente), pero en nombre propio, un acto de comercio mediante una retribución. Se contraponen así la comisión al mandato, haciendo notar que, si bien en ambos se actúa por cuenta ajena, en el de comisión se obra en nombre propio, y en el segundo el nombre del mandante.³

Ahora, si la connotación mercantilista es analizada ampliamente vemos que la comisión también resulta ser la retribución que normalmente consiste en un porcentaje que se percibe por la realización de ventas o por la prestación de un servicio por parte de un sujeto que aparte de recibir un sueldo base se ve beneficiado por un ingreso extra denominado comisión.

² Vocabulario Jurídico, pág. 152 y 153, Couture, Eduardo, quinta Impresión, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993.

³ Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IV, pág. 444, Buenaventura Pellise Prats, De Fco. Seix, S.A. Barcelona, 1981.

También la comisión se concibe como la facultad que se da a una persona para ejercer por cierto tiempo algún cargo, o para juzgar en circunstancias extraordinarias, o para instruir un proceso, o para conocer y determinar una causa, o para ejecutar una sentencia u otra cosa que se pone a su cuidado; el encargo que una persona hace a otra para que le desempeñe algún negocio, como cuando un comerciante da orden a alguno para la compra o venta de algún género de mercaderías; y por el número de individuos encargados de algún asunto por ese grupo que conforma "un cuerpo".

Las disposiciones vigentes sobre comisiones en materias judiciales son las que siguen:

Todas las diligencias que en las causas, así civiles como criminales, se ofrezcan en los pueblos donde no residan otros jueces ordinarios que los alcaldes, serán cometidas exclusivamente a éstos o a los tenientes de alcalde; salvo si por alguna particular circunstancia el tribunal o el juez que conozca de la causa principal creyere mas conveniente al mejor servicio *cometerlas a otra persona de su confianza*".⁴

En toda causa criminal, los procesados, como los testigos serán precisamente juramentados y examinados por el juez de la causa, y ante el escribano de ella; y si residieran en otro pueblo, lo serán por la persona a quien el juez *comisione* para este fin, y también ante el escribano.

También existe la figura de comisión como una especie diferencial de jurisdicción delegada, en cuya virtud se ejercita mediante una especie de prorrogación, es decir como un encargo especial del superior al inferior, para ciertos casos determinados.

Estos son casos característicos de comisión judicial en la Administración de Justicia Española los que recoge el Artículo 304, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre nombramiento por las Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales, de jueces instructores especiales, cuando las causas versen sobre delitos cuyas extraordinarias circunstancias, o las del lugar y tiempo, o de las personas, dan motivo para constituir tal comisión especial.⁵

⁴ Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, Escriche, Joaquín, pág. 145, Bogotá, Colombia, 1991.

⁵ Enciclopedia Jurídica, E. Masareñas, Carlos, pág. 57, Barcelona, Ed. Fco. Seix, S.A. 1981.

Una acepción más actualizada del término comisión es aquella que cuenta con cierto número de individuos encargados de algún asunto por un cuerpo. Ese número de individuos tienen una tarea encomendada, se les "comisiona" para lograr un interés, realizar una investigación con un matiz técnico, así dentro de la organización administrativa la concebimos como un ente integrado por varios representantes estatales encargados en la realización de actividades básicas para lo que son creadas con el objeto de lograr el buen funcionamiento de la estructura estatal administrativa.

II.- Surgimiento de las Comisiones en México (Naturaleza jurídica y sus funciones)

El término "*comisión*" dentro de la Administración Pública en México ha mantenido más o menos la misma significación, que es la de un organismo que ha de desempeñar un cometido determinado. Sin embargo, la forma de organización que ha de adoptar es la que ha sufrido diversos cambios, como nos indica el profesor Serra Rojas, "en nuestro país el término se empleó desde el siglo pasado para designar ciertos organismos centralizados en materia educativa"⁶, asimismo es hasta la década de los 40's que el Estado Federal uso el término para operar programas de desarrollo regional; en esa época surgen algunas comisiones tales como la Comisión del Papaloapan, la Comisión del Río Grijalva y la Comisión Nacional de Inversiones, esta última creada para realizar sus actividades con una especialidad técnica que consistía en la formulación de planes y observaciones relativas a la concentración y distribución de los recursos financieros del sector público.

En todo caso para precisar el surgimiento de las comisiones es necesario analizar el pensamiento del constituyente respecto de como concibe a estos organismos materia de estudio. En efecto, en la 45a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-17 se presentó el dictamen de la Segunda Comisión acerca de los Artículos 80 a 90 y 92. Este dictamen contiene ideas que el constituyente manifiesta de los referidos organismos, y dice: "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, éste necesita diversos organismos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración."⁷

⁶ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, pág. 636. Ed. Porrúa, México.

⁷ Ramos Flores, Samuel, Las Comisiones Administrativas y las Corporaciones Gubernamentales en México, pág. 96. UNAM, México, 1965.

Estos organismos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas... o meramente administrativas, referentes a un servicio público, tales como el servicio de correos, telégrafos, salubridad, educación popular"... y sigue: "...y más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle con estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural...; Cuando la política se mezcla en estos asuntos..., no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas"⁸. Con este objeto es que se crearon los Departamentos Administrativos que dependerían directamente del Ejecutivo y que con el objetivo de eliminarles todo tinte político, no tendrían obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar.

Es importante observar cómo los constituyentes hicieron la distinción y con qué fines la lograron, pues muchos de estos le dan sustento a las comisiones administrativas, principalmente. En estas condiciones, debemos entender que la Constitución contiene los lineamientos necesarios para la creación de instrumentos de utilidad para la administración estatutaria, y que en tan amplio sentido debe ser interpretada.

Ahora bien, las comisiones administrativas gubernamentales son instrumentos del Estado creados para poder realizar con mayor eficacia, sus funciones en la compleja vida moderna.

Teniendo en cuenta las razones ya expuestas, la estructura estatal ha visto la necesidad de crear tales organismos, y es donde el Poder Ejecutivo tiene como función un sentido más comprensivo dentro de la vida de los hombres, aunque esa aplicación igualmente se halle influida por corrientes de beneficio social y de un nuevo concepto de justicia.

Por cuanto a la legislación que se ha dictado respecto de los organismos denominados comisiones han existido diversas disposiciones. Así, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la "Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"⁹, misma que dispone en su Artículo 1° que: todos los organismos a que se refiere quedan sujetos a la supervisión financiera y al control administrativo del Gobierno Federal.

⁸ Ramos Flores, Samuel, Las Comisiones Administrativas y las Corporaciones Gubernamentales en México, pág. 96, UNAM, México, 1965.

⁹ Publicación hecha el 9 de diciembre de 1947.

De esta forma percibimos, que en nuestro país desde el surgimiento de estos organismos existe la tendencia a restarles autonomía. Desde luego, debemos manifestar que es imposible que el Gobierno deje de tener injerencia, pues de otro modo se atomizaría la acción de la Administración en diversas tendencias que, incluso, podrían ser contradictorias.

En el Artículo 2° de esta misma Ley encontramos una definición de lo que para efectos del mismo ordenamiento legal debe entenderse por organismos descentralizados y dice: "Las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten". Dentro quedan, en consecuencia, las comisiones, y el propio Artículo refiere que se debe cubrir uno de los requisitos que a continuación se enumera: a) Que los recursos sean proporcionados totalmente o en parte por el Gobierno Federal, ya por participaciones en la constitución del capital, por aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico, y b) Que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o para la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Como realizar una investigación a fondo es una tarea que está mucho más allá de los límites últimos de este trabajo, nos limitaremos con hacer una descripción superficial del contenido parcial de la Ley que estamos analizando, la cual señala que es la SHCP la que vigilaría la marcha administrativa y correcto funcionamiento de los organismos a los que se refiere (Art. 4°), para lo cual se deberá crear un organismo que será el contacto entre esta Secretaría y los organismos (Art. 15) y contará con un cuerpo de inspectores (Art. 6°), los cuales representarían los intereses de Hacienda con voz, más no voto, en los Consejos de administración o Juntas Directivas, con facultades de comisarios (Art. 7°). Estos empleados serían considerados como empleados de confianza para los efectos de su remoción.

Además, la SHCP, con base en los informes recibidos, propuso al Ejecutivo un plan de operaciones, y éste al ser aprobado, constituiría una norma de carácter obligatorio para el organismo respectivo (Art. 8°).

Es importante hacer notar que se imponen medidas de vigilancia muy estrictas a los organismos, de tal modo que sus actividades están demasiado ligadas a las de la Administración Central, por lo cual sus determinaciones habían de pasar por el tamiz burocrático. Esto restó eficiencia y rapidez a las mismas, en perjuicio de su funcionamiento. Así, su programa o política comercial fue fijada por un organismo de Hacienda, según quedó dicho, además de que las enajenaciones de bienes sólo se podrían hacer previo Acuerdo Presidencial.

En el Artículo 2º. Transitorio establece que los estatutos de los organismos afectados quedaban modificadas en los términos de la Ley. En el Artículo 4º. Transitorio establece que el órgano controlador debería quedar creado para enero de 1948, a más tardar.

A pesar de esta última disposición, dicho organismo no se creó, y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado¹⁰ se establece que todas las facultades que la Ley de 1947 otorgaba a la SHCP pasaron a formar parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Así, en la fracción XII del Artículo 7º de aquella Ley se establece que: "A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado".

En la propia Ley también se estableció la creación de la Secretaría de la Presidencia. En esta Dependencia del Ejecutivo se iba a descargar la responsabilidad del Presidente de la República respecto de la planeación política y económica del país, dadas las líneas generales del régimen. Por ello el Artículo 16 en sus fracciones IV y V, expresa: "A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958.

No fue sino hasta marzo de 1959 que se creó el órgano controlador a que se refería la LCGFODEPE, sólo que, como las atribuciones respectivas correspondían a la Secretaría del Patrimonio Nacional, éste se crea como dependencia de esta Secretaría. Así mediante Decreto¹¹ se crea la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional", que refiere, en su primer Considerando al cambio de titularidad de facultades, e indica también de que esas facultades (Tercer Considerando) son independientes "de la intervención que la ley atribuye a la Secretaría de la Presidencia, en la planeación, vigilancia y coordinación de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", y de que "se requiere regular el control y vigilancia que ejercerá la Secretaría del Patrimonio Nacional respecto de los propios organismos y empresas de participación estatal" en los términos de la fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ahora bien en el Quinto Considerando del Decreto de referencia, encontramos el criterio fundamental en el que se han de basar el control y la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional mismo que agrega: "Que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tiene por objeto lograr que los recursos y bienes patrimoniales propiedad de la Nación afectados al desempeño de las actividades de los propios organismos, sin perjuicio de permitirles cumplir adecuadamente con sus funciones, produzcan un rendimiento económico" que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del país". Es aquí donde nos encontramos que en la exposición de las consideraciones que motivaron la expedición del citado instrumento jurídico se revela la tendencia que lo anima, sobre todo con lo expuesto en el aludido Considerando, que indica: "... los organismos y empresas afectados produzcan un rendimiento económico..."; cabe hacer notar lo incongruente de esta afirmación, con los objetivos de la naturaleza de la función pública, quizá por tratarse de otro momento histórico que no se compara con la época actual.

Resulta necesario recalcar la diferencia de los móviles de la iniciativa privada y del Estado, al manejar por así decirlo una empresa, siendo que la primera persigue un fin de lucro, en tanto que el segundo no se basa tanto en los criterios de costo y utilidad, sino más bien en los de beneficio colectivo. Bajo estas consideraciones resulto peligroso el Decreto de referencia que tuvo por objeto la creación de un organismo para el control de los organismos descentralizados y de las empresas estatales y éste haya consignado un criterio de lucro.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1959.

Pero si atendemos el planteamiento citado en el Decreto que nos ocupa, el estado únicamente hubo de entrar en actividades que le hubieren proporcionado utilidades, en tal virtud se estaría dentro del campo de la iniciativa privada, pero sí, por el otro lado hubo de abandonar las actividades que pudieron ser realizadas por la iniciativa privada, resultaría que el Estado no podría encargarse de ningún organismo o empresa. Pero en la práctica esto es contrario a sus fines, siendo que el Estado ha de embarcarse en empresas que a pesar de no ser costeables dentro de un criterio puramente mercantilista, sea necesario realizarlas, ya por los beneficios materiales que de ellas se desprendan a favor de la población, ya por asegurar el buen funcionamiento de un servicio público, ya por ser una fuente de trabajo, o por tantas otras razones que se pudiesen presentar.

Quizá en su momento no se trató de negar la necesidad de una coordinación y vigilancia efectivas, por parte del Ejecutivo, de los organismos, que con cierta autonomía jurídica, funcionan en la estructura administrativa del país, de tal modo se prevé que los fondos del Estado sean invertidos en la mejor forma posible, de modo que su utilización sea óptima. Sin embargo, es necesario tener presente que la función primordial consiste en lograr el beneficio social aún a costa de embarcarse en actividades incosteables desde el punto de vista mercantil.

Ahora, si analizamos el espíritu, los alcances, pero sobre todo la visión pragmática que se plasmó en el multicitado Decreto de referencia, se aprecia claramente que quizá el objetivo que se buscó consistía en que al realizar las actividades para lo que fueron creados los organismos, se logrará una autosuficiencia económica de estos al allegarse de recursos y por lo tanto conformar un patrimonio propio.

En el derecho positivo mexicano las comisiones tienen sustentación en la fracción I del Artículo 89, en la cual se establece como correspondiente al Presidente de la República la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, (las comisiones se crean por ley o por decreto), proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Claro es que para que el Presidente de la República pueda proveer a la exacta observancia de las leyes es necesario que tenga los instrumentos adecuados.

De esta forma, el Ejecutivo deberá contar con los organismos públicos que las circunstancias le pidan, en consecuencia, deberá crear el "organismo" previo examen que haga de la necesidad de su creación.

Ahora bien, en nuestro Poder Legislativo, al legislar sobre las diversas materias enumeradas en los artículos que señalan las facultades de dicho poder, puede no sólo expedir los ordenamientos legales que han de regir una determinada materia, susceptible de ser legislada, sino crear también organismos encargados de la ejecución y cumplimiento de dichos ordenamientos.

En este sentido la realidad en que vivimos ha sufrido muchos cambios, lo que obliga a modificar las atribuciones del Estado que se han visto incrementadas en los últimos tiempos ya que son reflejo de su crecimiento con una mayor injerencia de los entes públicos en diversas actividades lo que ha dado lugar a cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez alteró la estructura estadual.

De esta forma la organización administrativa esta determinada por un orden jerárquico. Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos y organismos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.¹²

En efecto, en el derecho mexicano las formas de organización administrativa del Estado, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están previstas en su Artículo 90, así la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley que expida el Congreso de la Unión, es decir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Tutela Administrativa).

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos (coordinación administrativa) Artículo 90 Constitucional, fracción segunda; así se observa en el referido Artículo: la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

¹² Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A., pág. 126, México, 1989.

- Centralización Administrativa

“Se llama centralización a la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores”.¹³

En nuestra Administración Pública los órganos dependen inmediata y directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Es posible decir que existe centralización administrativa cuando la materia y la actividad de determinados órganos son de interés general, dirigidos a los miembros de la colectividad y se desarrollan directamente por el mismo Estado, a través de sus propios órganos centrales.

Centralizar significa acumular en manos del Gobierno Federal todo lo que existe en un pueblo.

De lo mencionado se desprende que en la Administración Pública Federal y dentro del marco de las actividades que le corresponden, existen unas que son de interés general y otros que, sin dejar de ser actividades públicas, no está en juego el bienestar de la colectividad.

En este caso el primer tipo de actividades mencionadas, se lo reserva la Administración Pública Centralizada, debido fundamentalmente a que se requiere carácter de autoridad y del peso específico de la administración para su realización.¹⁴

¹³ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, pág. 288.

¹⁴ Ruíz Massieu, José F., Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública, pág. 56, Ed. Limusa, S. A. de C. V., México, 1991.

Es de considerarse que la unidad y coordinación de la Administración Centralizada, es un problema de gran magnitud en un aparato de las dimensiones que se dan en México, pero su unidad se logra a través de: "...un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; de órganos inferiores que obedecen las ordenes e instrucciones de aquellos".¹⁵

Ahora bien, "la unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada, logra su eficiencia merced de un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos administrativos: a) la autorización o facultad para actuar; b) la aprobación o ratificación de un acto; c) el visto bueno o conformidad previa con el acto; d) la suspensión o detención del acto para su examen; e) la intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario".¹⁶

La Administración Pública Centralizada; de acuerdo con la LOAPF¹⁷ se conforma fundamentalmente con los siguientes órganos y organismos:

Artículo 1º, párrafo segundo.-

a) Presidencia de la República

b) Secretarías de Estado.

Con sus órganos desconcentrados, un ejemplo lo constituye el caso concreto de estudio en tesis, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales).

c) Departamentos Administrativos y

d) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Los organismos descentralizados..., componen la Administración

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, misma que entro en vigor el 1º de enero de 1977.

Pública Paraestatal, caso específico:

*Comisión Federal de Electricidad y la Comisión Intersecretarial
Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri (explicamos la naturaleza
jurídica de ambas que en el presente capítulo).*

La desconcentración se da con la transferencia a órganos inferiores de atribuciones realizadas dentro de una organización administrativa jerarquizada, en donde el órgano superior "vigila" al órgano desconcentrado ya que éste adquiere la titularidad y ejercicio de la actividad desconcentrada, la imputación de los efectos de su actuación le corresponden.¹⁸

La desconcentración puede darse horizontal o periférica (territorial) y vertical o central; "el territorio, por ministerio de la ley, resulta constitutivo de la competencia, particularmente en los casos en que los proveídos de los órganos desconcentrados afecten derechos de terceros. De suerte que, al titular originario de la competencia transferida corresponde fijar la adscripción territorial dentro de la cual el órgano desconcentrado ejercerá la competencia transmitida, tal como aparece en el propio Artículo 17 de la LOAPF que al reglamentar la potestad autoorganizativa del Ejecutivo Federal le permite la determinación geográfica de referencia, cuando no este dispuesta de otra manera en la ley. Opuestamente, en la desconcentración central el dato de la localización de intereses es irrelevante: se trata de la creación de un órgano con competencia general técnica especializada dotado de alguna individualidad financiera y funcional en relación con los demás órganos de la dependencia.

Así, tenemos el caso concreto de desconcentración central, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales materia de estudio.

Como ya quedo expuesto los órganos desconcentrados forman parte de la administración centralizada, toda vez que en el marco de la jerarquía administrativa se encuentran también sujetos al orden piramidal jerárquico.

La desconcentración administrativa más que jurídica es práctica, toda vez que sin eliminar los rasgos de autoridad y jerarquía se desconcentra una función para hacerla más ágil en lo interno sin perder el delegante la facultad de dictar lo conducente en dicha función.

¹⁸ Lucero Espinosa, M., Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, S. A. de C. V., México, 1992.

La titularidad de las competencias, es esencial en los órganos desconcentrados, lo que es suficiente para diferenciar la desconcentración de la simple delegación de facultades o procedimientos.

Por lo tanto, dentro de la Administración Pública Centralizada encontramos a los órganos desconcentrados, la noción de desconcentración se experimenta en la administración centralizada como solución técnica a determinadas realidades extrajurídicas formalizadas en el concepto de intereses generales localizados según la geografía política, económica o administrativa.

Asimismo los órganos desconcentrados adoptan las siguientes formas: instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones, comisiones y direcciones, los cuales no gozan verdaderamente de autonomía, económica, ni orgánica, con excepción de la autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.¹⁹

El punto de partida de la desconcentración en la administración institucional lo encontramos en la LOAPF, en sus numerales 1, 2, 3, 45 y 46, y es en este mismo ordenamiento donde se encuentra el fundamento jurídico de la administración paraestatal y de la desconcentración, en los términos del Artículo 17, que indica: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

En los términos del Artículo 90 Constitucional la Administración Pública Federal se compone de órganos (centralización) y entidades (descentralización), estos últimos logran su existencia jurídica como sujetos públicos con personalidad y patrimonio propios, están subordinados en su totalidad al ordenamiento jurídico administrativo en que se basa su creación, funcionamiento y extensión sin desligarse de la unidad financiera del Estado.

¹⁹ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, pág. 97.

Para ubicar la frontera entre de la centralización y la descentralización tenemos el concepto de personalidad jurídica atribuida a los organismos que forman parte del sector paraestatal, (a excepción de los fideicomisos).

Las instituciones paraestatales son: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos que para su desarrollo y operación, deberán de ceñirse al Plan Nacional de Desarrollo.

La creación de estos entes es por razones jurídicas y políticas con el objetivo de allanar el camino que separa a la administración y los administrados. En otros casos puede originarse por razones de tipo técnico que hace necesario que un órgano altamente especializado se haga cargo de cierta función.

Por otra parte, la doctrina afirma que existen tres modalidades de la descentralización que son:

a) **Descentralización por servicio:**

Se da cuando se delega la ejecución de una función determinada por razones de carácter técnico, financiero o funcional a un organismo descentralizado de carácter autónomo e independiente. Un ejemplo de este tipo es la Comisión Federal de Electricidad que tratamos en este primer capítulo.

b) **Descentralización por colaboración:**

Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas

participar en el ejercicio de una función administrativa.²⁰

Se caracteriza porque siendo una función típicamente del Estado es realizada por particulares, haciéndola en su nombre y no constituyendo parte de la Administración Pública.

c) **Descentralización por Región**

Se da como una organización administrativa y política que maneja los intereses colectivos que corresponden a una población que habita en un determinado territorio; tal forma de descentralización se constituye en México como el municipio.

El Ejecutivo efectúa el control administrativo de las Entidades Paraestatales a través de los acuerdos de sectorización, de esta forma se confirma el rigor de las condiciones de control del poder central y la libertad necesaria de las personas descentralizadas (problema técnico de la tutela administrativa).

En una definición más amplia y general, la sectorización de la Administración Pública Federal, se entiende como el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales, bajo la coordinación de una Dependencia Centralizada. La sectorización es, por tanto, una convención de análisis, un sistema de trabajo.

El propósito de la coordinación consiste en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración; la coordinación no es simplemente una técnica que puede ser estudiada fuera del contexto administrativo global, es una estrategia de las organizaciones administrativas para establecer su medio ambiente, un nuevo sistema de relaciones sociales sobre bases diferentes de las obligaciones jurídicas tradicionales que aseguran la regularización de dichas relaciones.²¹

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de agrupar por sectores a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, incluye por primera vez a las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, con la excepción que señala el Artículo 29 de la Ley Federal

²⁰ Fraga, Gabino, Ob. Cit. 209 y 210.

²¹ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos, Núm. 16, pág. 9.

de las Entidades Paraestatales, (Reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986).

"La sectorización de la Administración Pública Federal, está orientada al establecimiento y desarrollo de los mecanismos de "Coordinación Sectorial", que permitan al vasto universo de la "Administración Pública Paraestatal", organizarse más racionalmente mediante "Sectores Administrativos", sujetos a reglas de coordinación tanto con las dependencias de orientación y apoyo global como con los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativos, que a razón de dichas reglas, tienen la responsabilidad de fungir como coordinadores de su sector correspondiente".²²

La LOAPF²³ otorga al Ejecutivo Federal atribuciones para agrupar por Sectores a las Entidades Paraestatales para ser coordinadas por una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

Conforme a estas disposiciones se han agrupado las Entidades Paraestatales bajo la coordinación de las Dependencias Coordinadoras del Sector, para que exista congruencia, eficacia y eficiencia en la Administración Pública mexicana.

Las leyes determinaran las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado, (coordinación administrativa) Artículo 90 Constitucional, Fracción Segunda.

El fundamento doctrinal de las comisiones, se constriñe en los principios de jerarquía y coordinación administrativos, además del ordenamiento expreso sobre las mismas, Artículo 21 de la LOAPF; "Son Organismos de la Administración Pública Centralizada que por disposición del titular del Poder Ejecutivo Federal deberán concertar las actividades de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, con el fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción política administrativa, económica, cultural o social."²⁴

²² Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos, Núm. 16, pág. 5.

²³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículos 48 y 49, primera publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, pág.146.

Ya se dijo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a cada Secretaría de Estado su ámbito de competencia. Sin embargo, "el Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos Administrativos.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

"Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República". (Artículo 21 de la LOAPF).

Con base en la idea de satisfacer necesidades en las que dos o más Secretarías o Departamentos Administrativos debían intervenir, se crearon a través de los años diversas instituciones, en ocasiones con personalidad jurídica propia y otras sin ella, y en las que intervenían diversas Dependencias. Las comisiones intersecretariales tienen en su composición características semejantes a los gabinetes reducidos, sólo que estos son presididos por el Titular del Ejecutivo Federal, mientras que en la actualidad las Comisiones Intersecretariales generalmente las preside el Titular de alguna Dependencia.

"Por naturaleza jurídica también se consideran como mecanismos de coordinación intersecretarial, a aquellos que se denominan "comisiones", "comités", y "consejos", aún cuando existen casos de entidades paraestatales que fueron creadas como comisiones intersecretariales y posteriormente cambiaron su naturaleza jurídica, pasando a ser órganos desconcentrados u organismos públicos descentralizados. También hay casos de entidades paraestatales que fueron creadas con la denominación antes señalada".²⁵

Los mecanismos intersecretariales se crearon y operaron no obstante, sin una debida planeación, constituyéndose en ocasiones por acuerdos de los titulares de las Dependencias y en otros, por Acuerdos Presidenciales que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

²⁵ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Comisiones Intersecretariales, Mayo 1980, Pág. 17.

Podemos asegurar que las comisiones pueden ser órganos u organismos intermediarios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno varios Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Directores, Gerentes de Organismos Descentralizados, o Empresas de Estado, o representantes de ellas o depender de la administración central.

Las características que encontramos en estos organismos indican que sólo el Presidente de la República puede crearlos, aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así lo dispone, pero en realidad en nuestro país, también el Congreso de la Unión mediante leyes, ha creado comisiones y es en este caso donde tienen su fundamento, además del Artículo 73, fracción XXX de nuestra Carta Magna; de esta forma las comisiones intersecretariales están integradas por los representantes de varias Secretarías, u Organismos Descentralizados, o Sociedades Mercantiles de Estado.

Las comisiones intersecretariales conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son creadas por acuerdo presidencial, delimitando su competencia y funciones, asimismo, si son creadas como transitorias o permanentes, esto se determina en el propio acuerdo. Tienen un Presidente que se designa también en el mismo acto y es el encargado y responsable de las actividades de dichas comisiones.

Si admitimos una clasificación y atendemos su duración, estos organismos pueden ser transitorios o permanentes y atendiendo al orden de su estructuración, simples o mixtos.

Serán transitorios aquellos cuando su duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extingan; y permanentes, aquellos cuya duración sea indefinida.

Serán simples aquellos que se integren sólo por Secretarías. Los mixtos estarán integrados por:

- Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismo.

Dichos organismos pueden ser:

- a) Organos desconcentrados u organismos descentralizados.
- b) Empresas de participación estatal.
- c) Representación de los particulares.
- d) Autoridades de las Entidades Federativas.
- e) Autoridades Municipales.

III.- Señalamiento Enunciativo de Comisiones en México

1. Comisiones Permanentes.- Con el objeto de ejemplificar y más aún precisar, las comisiones que refiere la propia ley y que hemos descrito su naturaleza jurídica en el presente trabajo, comenzaremos con una comisión de carácter permanente.

1.1 Comisión Federal de Electricidad

La Comisión Federal de Electricidad es un organismo público descentralizado, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal, creada con el objeto de lograr un óptimo aprovechamiento del fluido eléctrico; esta Comisión cuenta con un patrimonio propio, personalidad jurídica propia ajena a la cabeza de sector que es la Secretaría de Energía que tiene el carácter de coordinadora de sector, le están conferidas funciones en el ramo eléctrico del país, además de contar con autonomía técnica y orgánica para el desempeño de sus funciones, también adquiere el carácter de comisión permanente por su estancia indefinida, ya que por su importancia que tiene se hace necesario que exista de manera permanente, siendo que es la encargada de promover el desarrollo y aprovechamiento de la energía eléctrica en nuestra Nación, con el fin de lograr un mejor estatus en el nivel de vida de los mexicanos, razón por la cual la CFE se consolida y se fortalece día con día.

La CFE en su Decreto de creación se establece con el carácter de un organismo promotor del desarrollo y aprovechamiento del fluido eléctrico a favor del progreso nacional, además de construir, organizar y dirigir el sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, regula su funcionamiento con base en principios técnicos y económicos orientados a servir los intereses públicos, además de hacer frente a la creciente demanda del fluido eléctrico en nuestro país.

Así, en un principio, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, el 2 de diciembre de 1933, la iniciativa para crear la Comisión Federal de Electricidad, cuya autorización se dio a conocer el 19 de enero del año siguiente. Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, cuando por Decreto Presidencial²⁶ se promulgó la Ley que instituyó la CFE, con la encomienda de organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica para beneficio del pueblo mexicano, iniciando las primeras obras en Teloloapan, Guerrero; Pátzcuaro, Michoacán; Suchiate, Chiapas; Xia, Oaxaca; Ures y Altar, en Sonora.

Con la labor conjunta de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía Eléctrica de Chápala creada a principios de la década de los cuarenta y tras la fusión de otras empresas, convertida en sociedad anónima de participación estatal con capital nacional, se aumentó el porcentaje de producción de energía, pero la Empresa durante la segunda década de su creación el Presidente Miguel Alemán expidió el decreto que la convirtió en organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio como quedó en el almanaque de la Institución el 11 de enero de 1948.²⁷

La Comisión Federal de Electricidad, como institución empezó a ganar terreno sobre los grandes consorcios todavía arraigados en el país. En 1959, el 70 por ciento de la energía que comercializaban en México dos empresas extranjeras era suministrada por la Comisión Federal de Electricidad.

Para lograr la consolidación de la Paraestatal, se anunció la nacionalización de la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960 por parte del Presidente Adolfo López Mateos, luego del trascendente anuncio, el gobierno procedió a la compra de las empresas que tenían a su cargo el suministro de la electricidad y finalmente el 14 de agosto de 1967 se publicó el acuerdo que autorizaba a la Comisión disolver y liquidar sus filiales.²⁸

La segunda Comisión de carácter permanente, denominada Comisión Nacional Bancaria y de Valores, recientemente creada a partir de las extintas Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores.

²⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1937.

²⁷ Revista "Conexión" de la CFE, No. 4, pág. 29, abril de 1997.

²⁸ Revista de la Unidad de Comunicación Social, CFE Pág. 33, 1996.

1.2 Comisión Nacional Bancaria y de Valores

En virtud de los procesos de reforma e integración en el ámbito mundial que nuestra economía ha vivido en los últimos años, se han aplicado diversas medidas con el objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de mejor manera a las necesidades de nuestro país. Entre estas medidas, destacan el restablecimiento del régimen mixto de banca a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la configuración de grupos financieros y nuevas entidades, así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como externa.

Es mediante iniciativa presidencial que fue aprobada por el Congreso de la Unión, se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y su Ley²⁹ que entra en vigor el 1° de mayo de 1995.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores conserva el carácter de órgano desconcentrado, forma parte de la Administración Pública Centralizada, dicha desconcentración más que jurídica es práctica ya que la función de este órgano se agiliza en lo interno sin perder de el delegante, en este caso que es la SHCP la facultad de dictar lo conducente en dicha función; esta Comisión es de carácter permanente por que su existencia es fundamental para garantizar que el sistema financiero mexicano funcione correctamente mediante el fortalecimiento de las acciones que han permitido desarrollar metodologías de análisis y de aplicación directa, logrando una supervisión consolidada al nivel de los mejores estándares internacionales logrando con ello fortalecer nuestra economía.

El citado órgano desconcentrado conservaría plenamente las facultades de autoridad, que tenían las extintas comisiones supervisoras citadas en primer término, complementándolas con el establecimiento de programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, estos programas son tendientes a eliminar irregularidades, esta Unidad Desconcentrada no goza verdaderamente de autonomía económica ni orgánica, no tiene patrimonio ni personalidad jurídica propia, sólo cuenta con autonomía técnica.

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

Se le han dado atribuciones a la referida Comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que la rigen o a las disposiciones que deriven de ellas.

En los grupos financieros se han establecido intervenciones gerenciales por parte de las autoridades, a fin de restablecer su correcto funcionamiento y con ello proteger los intereses del público y del sistema financiero en su conjunto, por ello se consolidó en un sólo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores respectivamente.

Independientemente de las leyes que regulan al sistema financiero, la nueva Comisión podrá dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son, entre otras las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

La Ley adiciona importantes facultades a la CNBV en materia de:

Establecimiento de programas preventivos y de corrección de cumplimiento forzoso para las Entidades Financieras, tendientes a eliminar irregularidades;

Establecimiento, o instrumentación mediante acuerdo con las Entidades, de programas preventivos y de corrección cuando estas últimas presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad;

Suspensión de todas o algunas de las operaciones de las Entidades Financieras, por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas;

Emisión de normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de los intermediarios, entre otras destacan las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

Entidades supervisadas por la CNBV:

- Sociedades Controladoras de Grupos Financieros
- Instituciones de Crédito
- Casas de Bolsas
- Especialistas Bursátiles
- Bolsas de Valores
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- Sociedades de Inversión
- Almacenes Generales de Depósito
- Uniones de Crédito
- Arrendadoras Financieras
- Empresas de Factoraje
- Sociedades de Ahorro y Préstamo
- Casas de Cambio
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado
- Instituciones para el Depósito de Valores
- Instituciones Calificadoras de Valores
- Sociedades de Información Crediticia
- Otras Instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la CNBV ejerza facultades de supervisión.³⁰

La última de las comisiones que también tiene la característica de ser permanente, es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca denominado:

1.3. Comisión Nacional del Agua

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, para eficientar y optimizar la atención y despacho de los asuntos que le competen, cuenta con el órgano jerárquicamente subordinado, creado mediante Decreto del Ejecutivo, con atribuciones específicas para resolver sobre la materia que se le encomienda, de ahí que surge la necesidad de investir de autonomía técnica a la autoridad del agua, por que como ya vimos en el presente trabajo, la característica de los órganos desconcentrados es precisamente su autonomía técnica, y en atención a nuestro actual fundamento legal, resultó conveniente crear dentro de lo que fue la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un órgano administrativo desconcentrado denominado: Comisión Nacional del Agua.

³⁰ Revista Interna de la CNBV, pág. 6, septiembre de 1995.

Para lograr la administración integral en materia de agua, la extinta Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco deja de ser un órgano administrativo desconcentrado para formar parte como una unidad administrativa adscrita a la Comisión Nacional del Agua.

La CONAGUA como órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, quedó instalada el 1° de febrero de 1989, está bajo la responsabilidad de su titular designado por el Presidente de la República, como se desprende del Artículo 34 segundo párrafo del Reglamento de la SEMARNAP, además cuenta con una estructura integrada para el ejercicio de sus atribuciones con las siguientes unidades administrativas, mismas que ejercen sus facultades señaladas en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y por el Reglamento Interior de la SEMARNAP.³¹

Estructura de la CONAGUA:

La Comisión Nacional del Agua se integra por un Consejo Técnico, una Dirección General con seis Subdirecciones Generales que se denominan: Técnica, de Administración, de Administración del Agua, de Operación, de Programación, de Construcción; además cuenta con cinco Unidades que son: Jurídica, de Revisión y Liquidación Fiscal, de Contraloría Interna, de Programas Rurales y Participación Social, de Comunicación Social, y dos Gerencias, la Regional y la Estatal.

El Director General de la CONAGUA tendrá las facultades que le confieren la LAN, su Reglamento y el Manual Interno de la propia Comisión. Asimismo, el Director General de la Comisión presidirá el Consejo Técnico del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

La CONAGUA, orienta su trabajo bajo estas líneas de estrategias fundamentales, así, en el sistema financiero del agua, se planean

³¹ Publicado el 8 de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

mecanismos con el fin de alcanzar un pago justo por su aprovechamiento y obtener así los recursos necesarios para la realización de programas hidráulicos.

En la administración de las aguas nacionales, se garantiza su uso racional, además de las concesiones y permisos para la utilización de las aguas superficiales y subterráneas y la ocupación de las zonas federales, atendiendo la construcción de la infraestructura hidráulica, dotar de agua a los usuarios y en la correcta administración de los recursos humanos, financieros y materiales, esto es para redimensionar y adecuar sus estructuras y funciones para lograr un óptimo aprovechamiento del líquido.

El funcionamiento de la CONAGUA se adecua con base en la propuesta de políticas referentes al uso, distribución y aprovechamiento del agua, con el establecimiento de la normatividad en la materia y otorgar apoyo técnico a los sectores usuarios, coordinando y ejecutando, en su caso, los programas hidráulicos, vigilando la correcta medición técnica del agua, regulando sus usos, además de cuidar la conservación de su calidad, definiendo los usos alternativos y otorgar las obras hidráulicas que competen al Gobierno Federal.

También en la Comisión Nacional del Agua, dentro de sus actividades preponderantes está el garantizar la seguridad de la infraestructura hidráulica construida y en operación, al mismo tiempo con las obras y estructuras para el encausamiento y control del caudal de los cuerpos de agua, además organiza el sistema financiero del agua y coordina las acciones hidráulicas de las Dependencias Federales con los Gobiernos Estatales y Municipales.

Como se observa también la CONAGUA comprende la satisfacción de un servicio público o social, se cumple mediante sus atribuciones: una de carácter eminentemente social, como es la de promover la infraestructura del agua con los programas de desarrollo y la otra con la ejecución de tareas que se emprendan para promover el aprovechamiento y distribución del vital líquido.

2. Comisiones Transitorias.- Estas comisiones tienen el carácter de transitorias por que su permanencia se da en tanto se cumplan los objetivos de su creación, una vez alcanzadas las metas por cuales se crean estos organismos; igualmente son creadas

mediante un Acuerdo o Decreto y sólo por estos instrumentos jurídicos se resuelve su disolución; aquí ejemplificaremos con tres comisiones con las distinciones ya mencionadas; en primer término comenzaremos con una comisión que sólo existió en los días en los que se llevaron a cabo los festejos conmemorativos del cuadragésimo aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, denominada Comisión del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

2.1. Comisión del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia

Esta Comisión transitoria es creada mediante un Acuerdo emitido por el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En el año de mil novecientos ochenta y tres cuando se cumplieron cuarenta años de haberse instaurado la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Dependencia que ha tenido a su cargo funciones y programas de salud pública de la mayor trascendencia para el bienestar de los mexicanos desde su creación.

Asimismo la creación de este órgano se basó en la conveniencia de difundir entre los trabajadores de dicha Secretaría y la comunidad médica, así como entre la opinión pública general, los señalados servicios que desde su creación ha prestado esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

Se crea la Comisión Conmemorativa del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia,³² con el objeto de formular el programa de actividades conmemorativas, de apoyar y de coordinar su ejecución; aquí encontramos la distinción de esta Comisión como transitoria.

La Comisión estuvo presidida por el Secretario de Salubridad y Asistencia, estando formada por un Consejo Consultivo, un Comité Ejecutivo y un Secretario Ejecutivo.

El Consejo Consultivo se integró por los extitulares de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por consejeros eméritos del

³² La creación de la Comisión de referencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1983.

Consejo de Salubridad General y por profesores eméritos en materia de salud.

Este Consejo recomendó eventos que coadyuvaron a la mejor formulación y ejecución del programa de actividades de la Comisión, en los días en que tuvo vigencia.

El Comité Ejecutivo lo formaron los Subsecretarios, el Oficial Mayor y el Director General de Comunicación Social, el cual formuló el proyecto de programa de actividades de la Comisión, mismo que se presentó a la consideración del Secretario de Salubridad y Asistencia, tomando en cuenta sugerencias y recomendaciones del Consejo Consultivo.

La Comisión por conducto del Secretario Ejecutivo propicio la participación de los trabajadores de la Secretaría y de las entidades del sector salud para hacer eventos de carácter cultural en la semana que duraron los festejos conmemorativos.

Siguiendo con la exposición de las comisiones transitorias, describiremos al organismo intersecretarial, descentralizado, denominado:

2.2. Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri

La Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri³³ de acuerdo con su nombre, es una Comisión Administrativa. En efecto, gran parte de las comisiones típicamente intersecretariales son también igualmente denominadas "Comisión Nacional".

Si atendemos los presupuestos de nuestra Constitución, en México no deben existir grupos marginados, por lo tanto es de interés nacional impedir la extinción de tribus ancestrales sin afectar sus tradiciones, dignidad y comportamientos y hacerles tomar conciencia de su mexicanidad, por tal motivo que para propiciar un desarrollo material y espiritual se creó esta comisión de desarrollo.

³³ Mediante Decreto del Ejecutivo de 10 de enero de 1975 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1975, se crea la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri.

En tal virtud, esta Comisión fue creada en coordinación con diversas Dependencias y Entidades. Está integrada por diversas Secretarías de Estado y Entidades de la Administración Pública Federal por lo tanto es una comisión intersecretarial. En el Decreto de creación se establece que la suprema autoridad del citado organismo residirá en su órgano colegiado, cuya presidencia recayó en la persona designada por el Presidente de la República, que en este caso fue el Gobernador del Estado de Sonora, también se integró por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas, de Educación Pública, de la Presidencia, de la Reforma Agraria y de Turismo. Asimismo, también formaron parte de esta Comisión, el Instituto Nacional Indigenista, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por cada Miembro Propietario hubo un suplente.

Por otra parte, esta Comisión jurídicamente es un organismo público descentralizado, ya que aunque no se menciona expresamente dicho carácter en el instrumento jurídico de creación, si se desprende de lo establecido en él, efectivamente, de los considerandos, se dice a la letra que el organismo esta investido de personalidad jurídica propia, patrimonio propio, además se menciona en los considerandos, "que para dicho propósito es pertinente crear un organismo...".

También, en el Decreto de creación, se señala que esta Comisión depende del Poder Ejecutivo Federal, como institución promotora del desarrollo de la Tribu Seri investida de personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior en relación con lo dispuesto en el Artículo 45 de la LOAPF, que señala: "son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios", independientemente de la estructura legal que adopten.

La Tribu Seri del Estado de Sonora es un grupo étnico de gran pureza nacional, con características diferenciales y cuya cultura y tradiciones se hizo necesario conocer y preservar, e aquí el motivo para la creación de la Comisión de referencia.

Con el fin de satisfacer las necesidades económicas, y otorgar un patrimonio propio a los integrantes de la mencionada Tribu, mediante resolución presidencial publicada en el DOF de fecha 28 de noviembre

de 1970, se creó el ejido "El Desemboque y su anexo Punta Chueca", en el Estado de Sonora, dotando a la Tribu Seri con un polígono de 91,322 hectáreas.

La Isla Tiburón en el Estado de Sonora ha sido aprovechada por la citada Tribu como territorio de recolección y pesca, considerándola como parte integrante de su patrimonio cultural heredado de los primeros pobladores Seris.

El Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Sonora con el fin de impulsar el desarrollo de la Tribu Seri, los recursos disponibles, tanto en el plano ejidal y en la Isla del Tiburón, en beneficio de los Seris, establecieron un programa de acción que incluyó la construcción de escuelas, centros de salud y caminos, así como servicios de agua, electricidad, museos, zoológico, albergues, hoteles, muelles y la industria ejidal, pesquera, además del cuidado y vigilancia de la fauna y la flora de la región y de la Isla.

Se clasifica esta Entidad, como un organismo público descentralizado por servicio, ya que realizó la prestación de un servicio público como objetivo principal, cuando menos formalmente lo constituye con las acciones públicas en la comunidad Seri; en este sentido el maestro Andrés Serra Rojas, afirma: "Es descentralización administrativa por servicio o funcional, la que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".³⁴

También, en cuanto comprende la satisfacción de un servicio público o social, así se satisface la hipótesis establecida en el Artículo 14 fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que entre sus atribuciones tiene algunas de carácter eminentemente social, como es la de promover la participación directa de los integrantes de la referida Tribu, en los programas de desarrollo y en la ejecución de

³⁴ Serra Rojas, Andrés, Ob. Cit., pág.604.

tareas que se emprendan y promover la organización de los pescadores Seris.

Actualmente, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se encuentra derogada; sin embargo la que la sustituye, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya mencionada, en su numeral 14, recoge los mismos conceptos respecto de los fines que debe tener un organismo público descentralizado; tan sólo adiciona un nuevo concepto a saber, que los organismos pueden crearse para la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

Así con las consideraciones expuestas se hizo necesario crear un instrumento legal mediante el cual se propició el desarrollo integral de la Tribu Seri en atención a las gestiones emitidas por el Gobierno del Estado de Sonora y de la Universidad de Sonora, se crea la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri.

La Comisión tuvo las siguientes funciones:

- Promovió la integración cultural, el desarrollo, el aprovechamiento de los recursos pesqueros, artesanales, turísticos, industriales; estableció los servicios públicos, tales como: agua, electrificación, salud pública, higiene, caminos; creó planes educativos, recreativos, deportivos y urbanísticos en general;
- Investigó los recursos susceptibles de aprovechamiento con que cuenta al territorio ejidal y la Isla Tiburón, además construyó las obras que fueron acordadas o promovidas por la propia Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri;
- Administró los fondos que obtuvo para la realización de sus funciones, coordinó las actividades de las Dependencias Federales y Estatales que se relacionan con las funciones de

la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri; y promovió las demás medidas que fueron necesarias o convenientes para la realización de su objeto.

Dentro de las atribuciones de ésta Comisión tiene la de aprobar su programa anual de actividades, elaborar su presupuesto por el mismo período, asimismo formular su reglamento interior y los demás relacionados con su objeto.

La Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri tuvo su residencia en Hermosillo, Sonora, sesionó una vez al mes en ese lugar y en la comunidad Seri, siendo coordinadas las sesiones por el Vocal Ejecutivo nombrado por el C. Presidente de la República a propuesta del Gobernador de Sonora.

Para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, la Comisión contó con los recursos que acordó el Ejecutivo Federal, las cuotas o fondos que en su momento determinó el Gobierno del Estado de Sonora y los demás recursos que legalmente pudo allegarse.

En el año de 1977, la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictó las medidas conducentes para proceder a la disolución de la propia Comisión.

Dicha disolución se efectuó con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Programa de Reforma Administrativa que se aplicó en su momento; se efectuó una redistribución de competencias de las unidades de la Administración Pública Centralizada que ocasiono que las funciones y responsabilidades encomendadas a la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri, correspondieran a esferas de competencia delimitada de ciertas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo que hizo innecesario continuar con la existencia del órgano colegiado.

Con los planteamientos expuestos en su momento la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto dictó las medidas conducentes para la disolución de la Comisión.

La disolución de la referida Comisión fue mediante Decreto de fecha 18 de mayo de 1977, abrogándose los Decretos de 10 de enero y 23 de octubre de 1975, publicados también en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de febrero y 3 de diciembre del mismo año, respectivamente.

La última de la Comisiones de carácter transitorio, de reciente creación surgió al publicarse la Ley para la Reconciliación y Paz Digna en Chiapas, a raíz del conflicto armado en el Estado de Chiapas, en el Sureste de México.

2.3. Comisión de Concordia y Pacificación

En un intento renovado de negociación política y con base en una inédita corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Congreso de la Unión, en periodo extraordinario de sesiones, inició la discusión de la iniciativa de la Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas³⁵ y mediante esa Ley, se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

Así, mediante esa Ley, el objetivo de la misma consiste en establecer las bases jurídicas para el diálogo y la conciliación, lograr un acuerdo de concordia y pacificación para una solución justa, digna y duradera del conflicto que estalló en Chiapas el 1 de enero de 1994.

Asimismo en su oportunidad surgen vías para atender las causas que originaron la inconformidad, propiciar la incorporación del "grupo inconforme", en el ejercicio de la política, dentro de causas pacíficas y legales, conciliar demandas e intereses legítimos de los diversos sectores chiapanecos, promover el bienestar social y el desarrollo económico, y proponer los lineamientos para la amnistía.³⁶

La iniciativa representaba un hecho sin precedentes, al ser firmada conjuntamente por el Presidente de la República e integrantes del Poder Legislativo. En el consenso logrado se incorporaron puntos de vista de casi todos los involucrados.

Para estos cometidos, en esta Ley se crea la COCOPA que funciona como instancia de mediación, toda vez que fue reconocida por el Gobierno Federal y por el grupo inconforme.

³⁵ Publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Chiapas el 1 de marzo de 1994.

³⁶ Revista "Epoca", El Conflicto en Chiapas, pág. 11, 12 y 13, abril de 1994, México.

La Ley establece que el gobierno federal pactara con los "inconformes" los calendarios, agenda y en general, las bases en que hubo de establecerse para el dialogo.

Esta comisión esta formada por 9 miembros de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) que en su momento presidió el obispo de San Cristóbal de las Casas, los 13 integrantes de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión, más un representante del Gobierno de Chiapas y otro del Congreso Local. La presidencia de esta Comisión estará a cargo de manera rotativa y periódica de los representantes del Poder Legislativo Federal.

Sus objetivos: coadyuvar a fijar, por consenso, las bases del dialogo, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones, la agenda de las mismas y gestionar ante el Procurador General de la República las prorrogas de los plazos para la suspensión de las órdenes de aprehensión y las investigaciones que se siguen a los involucrados en el conflicto del 1° de enero de 1994. Prorrogas que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez que en el citado instrumento jurídico se reconoce que el Ejecutivo Federal mantiene un compromiso irrenunciable con la instauración de la democracia plena en México y la creación y aplicación de un orden jurídico que con justicia, beneficie a todos, la Comisión Legislativa del Diálogo y Conciliación, propone que el Congreso de la Unión convoque a partidos políticos, organizaciones y agrupaciones sociales y políticas, organismos no gubernamentales, intelectuales, trabajadores de la ciudad y del campo, en suma a todos los mexicanos, al Diálogo Nacional para la Reforma del Estado Mexicano.

Un párrafo del documento en cuestión especifica: "para los efectos de la presente Ley, se entenderá por grupo inconforme o por grupo involucrado en el conflicto de Chiapas el auto denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)".

En este ordenamiento se prevé cómo convocar a participar en la mesa de negociaciones a los que la Ley respectiva consideraba prófugos o detenidos, lo que representaba un problema mayor cuando los zapatistas manifestaron a la Comisión Legislativa del Diálogo y Conciliación para Chiapas que no había condiciones físicas para el diálogo, además se establece como requisito indispensable, la salida del Ejército Federal de la Selva Lacandona.

Las disposiciones de esta Ley no impiden el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades competentes y fuerzas de

seguridad que cumplan su responsabilidad de garantizar la seguridad interior y la procuración de justicia; las actividades que realicen para responder a cualquier agresión no implicaran el incumplimiento de este ordenamiento.

De antemano, está eliminado el concepto de "zonas francas". La Convención de Ginebra las prevé, solamente cuando hay guerra. Como se trata de conciliar la legalidad con una solución política, se crearan espacios de negociación. Legalmente no hay sustento para que haya territorios zapatistas.

Como se desprende de líneas anteriores la COCOPA se crea por una Ley, cuya iniciativa fue a propuesta del Ejecutivo, es un Comisión transitoria por que su permanencia jurídica depende en tanto se logre la paz y conciliación en el Estado de Chiapas, con base en el éxito de las negociaciones de la propia Comisión y el grupo autodenominado ejército zapatista, que actualmente por cuestiones políticas se han visto estancadas, mismas que deben seguir su curso para que en un tiempo razonablemente breve se consolide la paz en Chiapas.

3. Comités

Con el objeto de precisar la naturaleza jurídica de los diversos entes que coadyuvan en la realización de funciones del aparato administrativo en México, tenemos a los comités que por naturaleza jurídica se consideran como mecanismos de coordinación intersecretarial, llegándose a constituir por acuerdos de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en otros casos por Acuerdos Presidenciales que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

La doctrina los describe como:

"Organos desconcentrados que sin determinar adecuadamente el régimen al que corresponden se les acerca demasiado a la descentralización o se les reducen sus facultades hasta colocarlos en

la órbita del régimen centralizado”,³⁷ estos órganos cuentan con autonomía técnica, esa es la verdadera justificación de su desconcentración.

Así también la CABIN objeto de estudio en el presente trabajo, está integrada por un comité, denominado: Comité Consultivo.³⁸

Un comité resulta ser un órgano propositivo y de opinión que tiene por objeto efectuar y someter a la consideración de la Dependencia o Entidad a la que está adscrito, estudios tendientes a mejorar las normas y procedimientos de la actividad preponderante que realizan estas últimas.

Asimismo, el comité es una unidad asesora integrado por representantes de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es decir es un ente de coordinación intersecretarial, que tiene entre otras funciones: expedir el reglamento que regulará su funcionamiento; estudia, propone los lineamientos y criterios de la actividad que desarrolla el órgano u organismo al que pertenece, además de sugerir la adopción de medidas administrativas tendientes a agilizar los trabajos de estos últimos.

Los comités siempre están en contacto con Entidades y Dependencias que realizan actividades que tienen estrecha vinculación con los trabajos que realiza la Dependencia o Entidad a la que pertenecen.

Consecuentemente, no gozan verdaderamente de autonomía, económica ni orgánica, con excepción de la autonomía técnica.

³⁷ Olivera Toro, Jorge, Ob. Cit. pág. 301 y 302.

³⁸ Artículo 19 del Reglamento de la CABIN.

CAPITULO II

LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

I. Origen de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. (Naturaleza Jurídica)

En julio del año de 1859, el Gobierno de la República consideró necesario promulgar una serie de leyes, denominadas "de Reforma" que estatuyen en su sección "segunda", el control de los bienes eclesiásticos y el control de los bienes intervenidos por el Estado a raíz de su nacionalización.

En esa época el Gobierno Federal por conducto de la SHCP, controla y registra los bienes inmuebles propiedad del Gobierno.

El Poder Ejecutivo procedió a dictar leyes complementarias a las expedidas en 1859 y es así que el 5 de febrero de 1861 se expide una Ley que declara que los muebles e inmuebles llamados eclesiásticos son patrimonio de la Nación mexicana.

La posesión, conservación y admisión de los bienes Federales, en cuanto a su compraventa, arrendamiento, permuta, cesión, etc., así como el conocimiento y resolución de todos los asuntos a contratos y operaciones de que fueren objeto, estaba encomendada a la SHCP, ya

que así lo dispuso la Ley Sobre Clasificación y Régimen de Bienes Federales promulgada el 28 de diciembre de 1902; así el 14 de marzo de 1903, se dictan las reglas para la observancia de la Ley de Bienes Inmuebles y, en 1916, se institucionaliza la administración de la Nación y en la sección "segunda" de la Ley en comento, en consecuencia, se crea el Departamento de Bienes Nacionales y Asuntos Varios.

Mediante el Reglamento del 25 de agosto de 1919 se ratifica su jerarquía y se le otorgan las funciones de inventariar, titular, enajenar, expropiar, reivindicar, administrar y vigilar los bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Nación, del clero y otros bienes nacionales, así como otorgar los contratos de arrendamiento, uso, servidumbre y permisos que la federación lleva a cabo sobre sus propiedades.

El Decreto Presidencial,¹ convierte al anterior Departamento en Dirección de Bienes Nacionales, adscrita a la mencionada SHCP y con idénticas funciones.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Servicio e Inspección Fiscal,² estableció que el personal de inspección fiscal intervendrá en la celebración de contratos y en la justipreciación de lo que debe pagar el Gobierno Federal por los inmuebles arrendados para la prestación de servicios de sus Dependencias.

La Ley General de Bienes Nacionales,³ estableció que la subasta de inmuebles federales se haría sobre la base del avalúo que practicara alguno de los bancos nacionales que hagan ese servicio.

Posteriormente con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,⁴ desaparece la Dirección de Bienes Nacionales y se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la cual se le facultó para despachar asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, realización de obras, celebración de contratos y vigilancia de su cumplimiento, control de las adquisiciones que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, el estudio y aplicación de las medidas que mejoren la administración pública

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1921.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 1936.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1944.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 1946.

Con el objeto de atender el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, el Ejecutivo Federal creó la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) o la Comisión, mediante la publicación de su Reglamento.⁵ Asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales estableció, para tales efectos, que la venta de inmuebles federales se llevaría a cabo sobre las bases del avalúo que practicara esta Comisión o alguna institución nacional de crédito autorizada para ello; en este último caso, con la revisión y aprobación del mismo avalúo por parte de la CABIN.

La Ley General de Bienes Nacionales,⁶ misma que abrogó la publicada el 26 de agosto de 1944 también en el Diario Oficial de la Federación, confirmó y amplió las atribuciones de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Estas atribuciones se reafirmaron en la fracción XIX del Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁷

El 6 de mayo de 1981 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento reformado de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, donde se señala su dependencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y se estableció su carácter de cuerpo colegiado tripartita.

Por Decreto que reforma y adiciona diversos Artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1981, se definió a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano técnico-administrativo especializado y desconcentrado de la propia SAHOP.

El 8 de enero de 1982 se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación diversas modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales, misma que precisa y amplía las atribuciones de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, destacándose básicamente la de fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles bajo el régimen ejidal o comunal.

Por otra parte, con la publicación del Reglamento Interior de la otrora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, del 29 de marzo de 1983, queda definido que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales depende directamente de dicha dependencia, como órgano desconcentrado.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1950.

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1969.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Adicionalmente se crea la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,⁸ misma que en su Artículo 58, fracción XIV precisa que las entidades establecerán, con sujeción a las disposiciones legales relativas, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que requieran, para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la federación.

El Decreto⁹ por el que se reforma la Ley General de Bienes Nacionales, modifica las facultades de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Mediante el Decreto¹⁰ por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crea la Secretaría de Desarrollo Social, y consolida su estructura con la publicación del Reglamento Interior¹¹ de la misma, en el que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se sigue considerando como órgano desconcentrado de la SEDESOL.

Se amplían las facultades de la CABIN con el Acuerdo por el se Regula la Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.¹² Asimismo, mediante un Decreto¹³ se reforma la LOAPF, dando lugar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), quedando la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como un órgano desconcentrado de esta Secretaría.

La CABIN es un órgano desconcentrado, por lo tanto, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, pero cuenta con ingresos propios que percibe de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que le solicitan avalúos y justipreciaciones de rentas, es en este punto donde aparece una peculiaridad de este órgano, por que al ser una dependencia que no tiene patrimonio propio, lo puede llegar a constituir, por que del servicio que presta, percibe ingresos económicos externos ajenos a la partida presupuestal estatal.

⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1987.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1992.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 1994.

¹³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

La desconcentración de la CABIN resulta ser práctica ya que en su función no se eliminan los rasgos de autoridad y jerarquía por parte de la Secretaría delegante, cabeza de sector, ya que ésta dicta lo conducente en dicha función valuatoria.

Como esta Comisión forma parte de un sistema de centralización administrativa, se le han transferido como órgano subalterno dependiente del poder central, poder ejecutivo por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, facultades de decisión ejercidas hasta entonces por el referido poder central.

En este sentido, la decisión corresponde siempre al Estado y no a una persona pública menor, pero ésta actúa a nombre del Estado, no la SECODAM, sino propiamente la CABIN.

La SECODAM mantiene un poder de control sobre las decisiones de la CABIN, pero únicamente en la forma que establezca la Ley, los límites los marca solamente la Ley.

La CABIN sigue manteniendo una relación jerárquica, por que no goza verdaderamente de autonomía ya sea económica, ni orgánica, con excepción de la autonomía técnica al emitir avalúos y justipreciaciones de renta, esa es la verdadera justificación de su desconcentración.

Al hablar de su autonomía técnica, hemos de decir, que existe porque se le han asignado reglas de gestión administrativa y financiera separada de contabilidad general del órgano central, que semeja a las utilizadas por el sistema empresarial privado, pero no goza de autonomía orgánica.

La autonomía técnica de la Comisión tiene mucha importancia ya que al igual que como sucedió con otros numerosos organismos funcionalmente especializados, el Ejecutivo Federal, reconociendo la exigencia de conferirle autonomía técnica, resolvió otorgarle también una gestión financiera propia sobre los ingresos obtenidos con motivo de su actividad valuatoria, que le permitiera un autofinanciamiento.

En tal virtud, la CABIN a venido actuando como órgano técnico de diversas dependencias del Ejecutivo Federal, como se desprende de líneas anteriores, aun después a la fecha en que la Ley Reglamentaria del Artículo 90 constitucional (LOAPF), en vigor a partir de 1977, refiere de manera específica la figura de la desconcentración administrativa.

En este sentido, debe destacarse que todas las cantidades de dinero que recibiera la Comisión por el desempeño de sus actividades ingresarían a la Tesorería de la Federación y las cantidades que esta recibiera estaban a disposición de la Comisión por conducto de la Dirección General de Egresos de la citada Tesorería.¹⁴

Ahora bien, el Reglamento actual de la CABIN establece que para cubrir los gastos que origine su funcionamiento, la Comisión dispondrá de los recursos de manera óptima que se capten por concepto de honorarios, con base en el arancel que fije la SECODAM, debiendo aplicar tales recursos como lo dispone el Manual de Operación Financiera de la CABIN.

Por lo tanto una vez que se reconoce su autonomía técnica, el Ejecutivo confiere a la CABIN la posibilidad para obtener ingresos derivados de su actividad y administrar tales percepciones, de manera separada al presupuesto general y como en líneas anteriores ya quedó expuesto tal administración esta sujeta a la normativa presupuestal de la SHCP.

II. Situación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales dentro de la Administración Pública Federal en México.

En virtud del Decreto publicado en el DOF del 13 de julio de 1950, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fue constituida como un órgano técnico en materia de valuación, adscrito a la otrora Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa con arreglo a la competencia que en su momento estableció la Ley General de Bienes Nacionales.

Mediante la publicación de su Reglamento se creó la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales que en su numeral 2° dispuso la constitución de tal órgano en los siguientes términos: "Artículo 2°. - La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá por objeto practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de ley, siempre y cuando en la operación sean parte las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y determinar el monto de la renta que estas últimas deban cobrar o pagar en los inmuebles que den o tomen en arrendamiento".

¹⁴ Artículo 34 del Reglamento de la CABIN de 1950.

Los avalúos y justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles a que se refiere el Artículo 9° de este Reglamento, que practiquen instituciones o peritos valuadores independientes de la Comisión no podrán acreditarse para efectos de trámite y formalización notarial de las operaciones en que sean parte las Dependencias o las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Por su parte, el Reglamento¹⁵ vigente de la CABIN, en los Artículos 5 y 6 dispone:

Artículo 5.-

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se compondrá:

- I.- Por la Comisión como cuerpo colegiado tripartita,
- II.- Por las Delegaciones Regionales, y
- III.- Por el Comité Consultivo.

Artículo 6.-

La Comisión en los términos a que se refiere la fracción I del Artículo anterior se integrará de la siguiente forma:

- I.- Por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social, designado directamente por el titular del ramo, este representante será el presidente de la Comisión, a él estará subordinado el personal administrativo de la misma y no le serán aplicables los requisitos que establecen los incisos c) y d) del Artículo 7° de este Reglamento.
- II.- Por un representante común del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y del Banco Mexicano Somex, S.A..
- III.- Por un representante común de los colegios de arquitectos y de ingenieros civiles de México, registrados en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1981.

Cada representante tendrá un suplente que será designado en la misma forma que los titulares, para sustituir a éstos en sus faltas temporales.

La Secretaría de Desarrollo Social, las instituciones nacionales de crédito y las asociaciones civiles podrán remover, en cualquier tiempo, a los titulares y suplentes que hayan designado.

En caso de que exista divergencia de criterio entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. para designar o remover al titular o al suplente „resolverá en definitiva la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Si la divergencia se suscita entre los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros Civiles de México, resolverá la Dirección General de Profesiones.

Actualmente la CABIN constituye un órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en términos de los Artículos 28, 29 y 30 del Reglamento Interior de la misma Dependencia.

El Artículo 90 constitucional dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y el Artículo 2º, fracción II, de dicho precepto, contempla a las Dependencias como parte de la Administración Centralizada.

Por lo tanto, la CABIN forma parte de dicha estructura de administración y en ese sentido su organización y atribuciones provienen de ordenamientos externos a la misma, es decir, las leyes y sus reglamentos o acuerdos, aparte de la normativa que con apoyo en los mismos pueda expedir por sí.

Asimismo, se aprecia claramente que en el ejercicio de las competencias que le son propias, la CABIN resulta ser el único responsable.

** Actualmente le toca conocer a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ahora bien, para complementar lo referente a la situación de la CABIN dentro de la Administración Pública mencionaremos a las personas físicas que forman parte de la misma.

En efecto, el Artículo 108 de nuestra Ley fundamental, en su primer párrafo, dispone: "Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que ocupe un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Con lo anterior se demuestra que los miembros del órgano colegiado de la CABIN son servidores de la Administración Pública Federal y por lo tanto, sujetos a las reglas de organización y competencia dispuestas por el ordenamiento.

Como se observa surge la imposibilidad lógico-jurídica de que la Comisión se encuentre en aptitud de celebrar, con uno de sus órganos, un contrato de prestación de servicios.

De esta forma y conforme al primer párrafo del Artículo 2606 de nuestro Código Civil indica: "El que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos".

En este sentido el Artículo 1793 del Código de referencia, dispone: Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Asimismo, el Artículo 1774 del mismo ordenamiento dispone:

Para la existencia del contrato se requiere:

- I.- Consentimiento;
- II.- Objeto que pueda ser materia del contrato...

Por lo tanto, el contrato de prestación de servicios profesionales implica la presencia de por lo menos dos sujetos que puedan otorgar su consentimiento válido.

El Reglamento de la CABIN únicamente prescribe que la Comisión se integrará con las personas que representarán a las distintas instancias mencionadas por el Artículo 6° del mismo ordenamiento nombradas por las mismas para ocupar la titularidad de los órganos que la componen.

Los comisionados por lo tanto, son servidores públicos que se incorporan a la organización administrativa central por efecto de un nombramiento, en decir, con un acto que condiciona la aplicación en relación con cada uno de ellos, de una situación jurídica anterior general y obligatoria.

De esta manera el contenido de las obligaciones y derechos de los comisionados con motivo del ejercicio de sus funciones oficiales no es resultante de un acuerdo de voluntades, sino del ordenamiento legal correspondiente.

1. Integración de la Comisión

La Comisión esta integrada por un Cuerpo Colegiado Tripartita, por las Delegaciones Regionales y por el Comité Consultivo,¹⁶ el primero de los tres esta formado por un representante de la SECODAM, designado directamente por el titular de la Secretaría, este representante será el Presidente de la Comisión a quien el personal administrativo estará subordinado a él.

Así también, el cuerpo colegiado se compone por un representante común del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y del Banco Mexicano Somex, S.A., este último actualmente se denomina Banco Santander Mexicano y por un representante común de los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros Civiles de México, registrados en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

Cada representante tendrá un suplente que será designado en la misma forma que los titulares, para sustituir a estos en caso de que llegasen a tener faltas temporales.

El Cuerpo Colegiado Tripartita, sesionara con la frecuencia que

¹⁶ Artículo 5° del Reglamento de la CABIN.

señala el Presidente de la CABIN, en donde se requerirá la presencia de los tres miembros que componen el aludido Cuerpo.¹⁷

Los miembros del órgano colegiado son servidores de la Administración Pública Federal, en consecuencia están sujetos a las reglas de organización y competencia como lo dispone el Reglamento de la Comisión.

En caso de que no existiere uniformidad de criterios, para decidir sobre el contenido del dictamen valuatorio o de justipreciación de renta se tendrá como definitivo el que acepte la mayoría, de los integrantes del citado cuerpo.

En este supuesto, el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad en el caso de que sean distintas las opiniones de los tres miembros del Cuerpo Colegiado Tripartita.

Las Delegaciones Regionales, son parte integrante de la Comisión, realizan sus funciones como una extensión de la misma, lleva a cabo sus funciones técnico-valuatorias y de justipreciación de rentas en una jurisdicción territorial determinada y elaboran estudios o dictámenes de valores de inmuebles por zonas, dichos dictámenes podrán ser modificados por la CABIN "central".

Las Delegaciones están integradas por un órgano colegiado tripartita, que está presidida por un representante de la SECODAM, además de un representante de los Colegios de Arquitectos e Ingenieros Civiles del Estado en donde se establezca la sede de la Delegación y un representante de BANOBRAS Y Banco Santander Mexicano.

Las normas y lineamientos en que se basa la estructura y desarrollarán las funciones que tienen a su cargo las Delegaciones Regionales son expedidos por la Secretaría cabeza de sector que aprobará los proyectos de organización y funcionamiento de las mismas.

El Comité Consultivo como última parte integrante de la Comisión, es un órgano propositivo y de opinión que tiene como objeto someter a la consideración de la SECODAM, estudios relativos para actualizar las normas y procedimientos de valuación, asimismo actúa como coadyuvante en el desarrollo de las funciones de la CABIN "central" y todas las Delegaciones Regionales.

¹⁷ Artículo 10, párrafo I del Reglamento de la CABIN.

El Comité¹⁸ está integrado por un representante de las siguientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Departamento del Distrito Federal

Petróleos Mexicanos

Comisión Federal de Electricidad

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular

Instituto Mexicano del Seguro Social

El representante de la SECODAM presidirá este Comité, y será quien designe el titular del ramo.

2. Objeto de la Comisión

Para atender el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, el Ejecutivo Federal creó la Comisión, mediante la publicación de su Reglamento. Asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales¹⁹ en la época que fue publicada estableció, que para tales efectos, la venta de inmuebles federales se llevaría a cabo sobre las bases del avalúo que practicara la Comisión, con la revisión y aprobación del mismo.

La Ley General de Bienes Nacionales en cita, da sustento legal a la CABIN, misma que establece que la venta de inmuebles federales se hará sobre la base del avalúo que practicará la Comisión o alguna Institución Nacional de Crédito autorizada para ello; en este último

¹⁸ Artículo 20 del Reglamento de la CABIN.

¹⁹ Publicada el 26 de agosto de 1944, en el Diario Oficial de la Federación.

caso, con la revisión y aprobación del avalúo por parte de la Comisión.

Mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el DOF el 7 de diciembre de 1946, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Con el objeto de atender el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, el Ejecutivo Federal creó la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, mediante la publicación de su Reglamento en el DOF el 13 de julio de 1950.

La Ley General de Bienes Nacionales de 23 de diciembre de 1968, publicada en el DOF el 30 de enero de 1969, confirma y amplía las facultades de la CABIN.

El 6 de mayo de 1981, se publicó en el DOF el Reglamento de la CABIN, en donde se señala su dependencia de la Secretaría de Desarrollo Social.

Mediante Decreto Presidencial²⁰ que reforma y adiciona diversos artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; se define a la CABIN como órgano técnico administrativo especializado y desconcentrado de la misma Dependencia.

El 8 de enero de 1982, se publica conjuntamente en el DOF y en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, respectivamente, la Ley General de Bienes Nacionales, que precisa y amplía las atribuciones de la CABIN, como lo dispone el numeral 63 de la Ley de referencia, mismo que indica que en las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las Dependencias de la Administración Pública Federal, sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales realizar los avalúos.

²⁰ Publicado en el DOF el 8 de septiembre de 1981.

Sin embargo en el Artículo 2 del Reglamento por el que se crea a la CABIN se dispone:

"practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal y determinar el monto de la renta que estas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento". En esta disposición ya se menciona a las entidades de la APF.

El objeto de la CABIN consiste en practicar el avalúo de los inmuebles que adquieran, graven o enajenen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal y de los inmuebles, donados por la Federación a los Gobiernos de los Estados y Municipios, y que estos, a su vez, enajenen mediante cualquier título y practicar justipreciaciones de renta.

Así como practicar el avalúo de los inmuebles vacantes que sean adjudicados al Gobierno Federal, emitir el avalúo para justipreciar el monto de la renta de inmuebles cuando las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal los den o tomen en arrendamiento y practicar el avalúo de las empresas o negociaciones industriales o comerciales que por cualquier concepto adquieran, enajenen o graven el Gobierno Federal o las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

En los casos de expropiación, la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Distrito Federal según corresponda, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y, en su caso, el Ejecutivo Federal hará la declaratoria en el decreto respectivo y será notificado personalmente a los interesados. De esta forma la Comisión tiene la atribución de determinar el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados de conformidad con el Artículo 10 de la Ley de Expropiación que dice: "El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras".

Para eficientar de manera permanente los trabajos de la Comisión ésta lleva un registro de peritos²¹ valuadores autorizados por la propia Comisión.

* La Declaratoria de publicará en el Diario Oficial de la Federación

²¹ Artículo 9, fracción VII del Reglamento actual de la CABIN.

CAPITULO III

ACTIVIDADES DE LA COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES

I. Práctica de avalúos

La actividad valuatoria de la CABIN como función pública se aprecia en el Artículo 63 de la LGBN, así como en otros ordenamientos legales correlacionados, mismos que confieren a la CABIN de manera exclusiva que la actividad valuatoria dentro de las operaciones inmobiliarias en que la federación o la organización paraestatal federal sean partes o tengan interés, la CABIN realizará los avalúos y justipreciaciones de renta, pues así lo dispone el Artículo 37, fracción XXV de la LOAPF en relación con el Artículo 29, párrafo último, del Reglamento Interior de la SECODAM.

La potestad valuatoria no es a causa de un título convencional entre usuarios del servicio valuatorio y la CABIN, sino de un ordenamiento expreso legal de orden público y por lo tanto obligatorio para la Comisión.

La forma de esta actividad se materializa con la solicitud y entrega del avalúo a la Dependencia o Entidad, solicitante, mediante el cumplimiento de las disposiciones que lo establecen, relativas tanto a la organización de la CABIN, como a la forma de operar y de su funcionamiento.

Por lo tanto el contenido de los trabajos valuatorios de la CABIN es un criterio técnico de valuación de operaciones inmobiliarias de naturaleza federal, entonces podemos considerar que es en tal órgano donde reside de manera general, la función valuatoria del tráfico inmobiliario federal.

Asimismo, el acto que concluye el ejercicio de dicha función tiene por objeto fijar un valor máximo mediante el avalúo, en consecuencia la CABIN dentro del procedimiento valuatorio resulta ser un órgano de autoridad que forzosamente concurre a fijar tal valor máximo.

Sólo a la CABIN le resulta una cuestión propia la fijación del valor máximo en la actividad valuatoria, por serle inherente en la medida en que hace suyas y autoriza o hace validas las opiniones que en el campo de la valuación obtiene de terceros (peritos, tales como ingenieros y arquitectos, mismos que prestan sus servicios a la CABIN) según lo dispone el Manual de Normas, Bases, Lineamientos, Políticas y Procedimientos para la Asignación y Ejecución de Peritajes expedido por la CABIN y autorizado por la Secretaría de Desarrollo Social, Dependencia competente con fundamento en los Artículos 32, fracciones XVI, XX y XXI de la LOAPF, 63 de la LGBN, 44 del Reglamento Interior de dicha Secretaría y 2º del Reglamento de la CABIN.

Por lo tanto, los trabajos que contrata con terceros (peritos) únicamente constituyen supuestos de hecho que sólo al formalizarse con su autorización se conforman como contenido de su propia opinión frente a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que solicitan los servicios de la CABIN.

Los avalúos que se practiquen por los peritos externos designados por la CABIN son analizados, deliberados y, en su caso, aprobados por el Cuerpo Colegiado Tripartita parte integrante de ésta misma, de conformidad con las normas, criterios, metodologías y procedimientos técnicos propuestos por la Comisión y aprobados por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Quando la Comisión realiza dictámenes de valuación de bienes muebles, estos últimos tienen como fundamento, los artículos 63 Fracción VIII y 79 de Ley General de Bienes Nacionales, así como lo establecido en el Acuerdo por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de las Normas y Procedimientos Generales para la Afectación, Baja y Destino Final de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal.¹

II. Justipreciación de Rentas

La justipreciación consiste en un dictamen técnico, que debe de agotar ciertas formalidades en su elaboración por una sociedad autorizada con perito valuador registrado y autorizado, quien debe cubrir lo siguiente: "Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca el punto sobre que ha de oírse su juicio, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados".²

Dicho dictamen se realiza con el único objeto de determinar el monto de dinero por cobrar o pagar, que se estima para celebrar un contrato de arrendamiento por parte de la Federación cuando tenga el carácter de arrendadora, arrendataria y cuando así lo dispongan las demás leyes y reglamentos.

El Ejecutivo Federal determinará las normas, procedimientos, índices y coeficientes conforme a los cuales se realizarán las justipreciaciones.

¹ Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 1993.

² Artículo 1254 del Código de Comercio.

La justipreciación como actividad de la CABIN está contenida en el Artículo 63 de la LGBN, fracciones V, VI y VII, así como en el Artículo 9º, fracción IV y XI del Reglamento de la CABIN, a ésta le compete justipreciar el monto de la renta de inmuebles a solicitud de las dependencias y entidades según el Artículo 37, fracción XXV de la LOAPF en relación con el Artículo 29, párrafo último, del Reglamento de la SECODAM.

También encontramos como fundamento legal el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el Arrendamiento de Inmuebles por parte de las Dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendatarias,³ así como el Oficio-Circular No. 100.- 80 del 29 de marzo de 1990, el cual señala: "Cuando se trate de construcción, la Dependencia y/o Entidad solicitante, adquirente y/o arrendataria deberá gestionar y obtener el dictamen de seguridad estructural de las instalaciones, cumpliendo las disposiciones que para tal efecto establezcan los reglamentos y normas técnicas emitidas por la autoridad responsable en donde se ubica el inmueble. En caso de no existir reglamentaciones y normas técnicas en el lugar donde se ubica el inmueble, se acudirá en forma supletoria al Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y a sus normas técnicas, en lo que resulte aplicable".

Adicionalmente, se deberá cumplir con la normatividad que regula las operaciones de adquisición y arrendamiento, además del Oficio-Circular en cita, mismo que establece el mecanismo para fijar el monto de la renta que se aplicará durante el año, para continuar la ocupación de los inmuebles arrendados por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, como lo indica su disposición segunda.

De conformidad con los Criterios y Metodologías de Valuación autorizados para la CABIN, el importe de la renta justipreciada en el dictamen respectivo, corresponde al resultado de una exhaustiva investigación del mercado de arrendamiento de inmuebles, además de mantener actualizados los tabuladores y listados que sirven de soporte a los trabajos valuatorios.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 1997.

Dependiendo de la demanda de espacios en renta, se toma en cuenta la calidad, superficie y valores que se ofertan en la localidad donde se ubica el bien, asimismo del análisis del mercado investigado sobre el inmueble objeto de la operación, se concluye con el bien más próximo, comparable en cuanto a su ubicación y uso actual, esto en congruencia con las condiciones que reflejen los mercados inmobiliarios de la demarcación correspondiente.

La valuación de justipreciación de renta hecha por los peritos designados por la Comisión, es sometida a su análisis por ésta, para que sea aprobada y firmada por el Cuerpo Colegiado Tripartita, con base en los criterios, metodologías, procedimientos técnicos y normas que atañan al dictamen de justipreciación de rentas, además de ser aprobados por el Titular de la Secretaría cabeza de sector (SECODAM).

Con base en el Artículo 22 del Reglamento de la Comisión, los avalúos tendrán una vigencia de un año contado a partir de la fecha de su registro en la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, dependiente de ésta comisión, dicha vigencia es un máximo ya que se puede establecer una menor al año según lo considere la Comisión.

III.- Determinación de la Forma de Pago de los Honorarios y Gastos por Avalúos y Justipreciaciones

El Ejecutivo Federal reconociendo la importancia de la Comisión en materia de valuación, aparte de conferirle autonomía técnica, resolvió otorgarle también una gestión financiera propia sobre los ingresos obtenidos con motivo de su actividad valuatoria, que le otorga un matiz de autofinanciamiento.

De esta forma las disposiciones presidenciales que han organizado el régimen estatutario de la Comisión han demostrado la exigencia de proveerla de una capacidad financiera separada de la contabilidad general de la Dependencia cabeza de sector.

Se determina la forma de pago de los honorarios y gastos por dictámenes de avalúos y justipreciaciones de renta mediante la recepción de la solicitud del promovente, sea Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal quien deberá cubrir el importe de los honorarios y gastos que se causen al realizar todo el procedimiento valuatorio.

El actual Reglamento de la Comisión establece que para cubrir los gastos que origine su funcionamiento, la Comisión contará con los recursos que se capten por concepto de honorarios, mismos que se harán con base en el arancel que fije la SECODAM, debiendo aplicar sus recursos económicos conforme al Manual de Operación Financiera que apruebe el presidente de la Comisión o la Delegación de la CABIN correspondiente, según sea el caso, y que sean autorizados por la SECODAM, quien tiene las facultades de auditar el ejercicio de tales recursos, así la Comisión actúa con apego a la normativa de su régimen,⁴ esto último sólo es modificable por otra norma del mismo rango.

También la Comisión cubrirá sus gastos con la partida presupuestal que le otorga el Gobierno Federal, por conducto de la SECODAM.

Consecuentemente del reconocimiento de su autonomía técnica, el Ejecutivo Federal ha conferido y confiere a la Comisión la posibilidad para obtener ingresos derivados de su actividad y gestionar su administración de manera separada al presupuesto general, aunque, necesariamente, sujeto a la normatividad presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IV.- Determinar el Monto de la Indemnización en Caso de Expropiación

Al tomar en consideración el derecho vigente, a la CABIN le corresponde fijar el monto de la indemnización en caso de expropiación de bienes inmuebles privados, así como de bienes encuadrados dentro del régimen ejidal o comunal, estimando el valor de los mismos mediante el avalúo; de esta manera para precisar lo

⁴ Artículo 24 del Reglamento de la CABIN, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1981.

anterior veremos el caso de indemnización por causa del acto administrativo expropiatorio.

Por lo tanto para lograr una mayor comprensión e interpretación de las disposiciones jurídicas inherentes a la expropiación en el caso concreto de bienes agrarios, consideramos:

Indemnización

Dispone al Artículo 63, de la LGBN:

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

- II.- Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal".

Por su parte, el numeral 94 de la Ley Agraria, indica lo siguiente: La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por Decreto Presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regulación. El Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

De esta manera, la CABIN es titular única de la facultad de fijar en estos casos la indemnización relativa, ya que el Artículo 94 de la Ley citada así lo dispone. En primer término, al referirse específicamente al caso de regularización no hay ninguna regla que diga que otro órgano hará el avalúo en cuestión, sino únicamente la manera y condiciones

en que debe ser fijada tratándose de la expropiación prevista en el Artículo 93, fracción V, de la LA, de acuerdo con el cual, los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causas de utilidad pública consistente en la regulación de la tenencia de la tierra urbana y rural.

Así, únicamente a la CABIN le corresponde la fijación del monto de la indemnización en los casos de expropiación por regularización, el cual será determinado por valores de interés social, esto es por causa de utilidad pública.

Estos valores y su aplicación concreta, vía precio de venta, resultan de estudios socioeconómicos realizados por la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT, a este organismo le toca conocer los inmuebles de naturaleza ejidal y federal), respecto de los grupos de compradores, entendido que el valor que estos vayan a pagar por concepto de regularización constituirá la base para determinar el monto de la indemnización.

En este sentido, la CABIN, en tanto autoridad valuatoria en los términos del Artículo 94 de la LA, podrá confirmar o rectificar los valores mencionados con eficacia vinculante para con la CORETT, aplicando la metodología autorizada sobre el particular.

Por cuanto a lo que dispone el Reglamento de la LA, el Artículo 73 de este ordenamiento dispone: "La Secretaría solicitará a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, por cuenta y orden del promovente, emita avalúo de la superficie presunta a expropiar, atendiendo a su valor comercial, así como de los bienes distintos a la tierra".

En el caso de la fracción V del Artículo 93 de la Ley de referencia, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

V.- Delegaciones Regionales

Se establecen las Delegaciones Regionales de la CABIN en los términos del Reglamento del mismo órgano, es decir con base en las políticas y objetivos generales de la Comisión; las Delegaciones Regionales coadyuvan con el Gobierno Federal a través de la CABIN Central en el ámbito de su competencia, mediante la realización de las actividades valoratorias y de justipreciación de rentas, atendiendo siempre al interés público, que por su naturaleza o por disposiciones legales le compete realizar en la jurisdicción territorial donde se encuentra.

Los avalúos o justipreciaciones que se practiquen en la Delegación será igualmente por medio de peritos externos designados por la propia Delegación cuyos dictámenes de valuación deberán ser analizados, deliberados y aprobados en su caso, por el Cuerpo Colegiado Tripartita de la propia Delegación, conforme a las normas, criterios, metodologías y procedimientos técnicos propuestos por la CABIN y aprobados por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Delegación debe ceñirse en el ámbito de su competencia a la realización de avalúos y justipreciaciones tomando como base la legislación aplicable en la materia de cada Estado y/o Municipio donde se realicen los trabajos de valuación.

Asimismo en la CABIN se dictan las normas que regularán la operación administrativa de las Delegaciones Regionales.

También la CABIN "central" deberá vigilar que las Delegaciones Regionales realicen los trabajos de valuación y justipreciación de rentas conforme a las normas, políticas y procedimientos que determine la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo conforme al Artículo 3 del Reglamento de la propia Comisión.

Existe la posibilidad de que la SECODAM aumente el número o varíe la jurisdicción de las Delegaciones, si así se requiere por las necesidades que cause el servicio.

De esta forma la CABIN cuenta con las siguientes Delegaciones Regionales⁵, mismas que se denominan y ubican en:

- Nordeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, y con sede en la Ciudad de Hermosillo, Sonora;
- Norte Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua y Durango, y con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila;
- Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León, Zacatecas y Tamaulipas, y con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León;
- Occidente, con jurisdicción en los Estados de Jalisco, Nayarit, Colima y Aguascalientes, y con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco;
- Centro con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, y con sede en la Ciudad de León, Guanajuato;
- Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Veracruz y Puebla, y con sede en la Ciudad de Veracruz, Veracruz;
- Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Michoacán y Guerrero, y con Sede en la Ciudad de Morelia Michoacán;
- Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco, y con sede en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, y
- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, y con sede en la Ciudad de Mérida Yucatán.

Los trabajos valuatorios y de justipreciación de rentas de los Estados de Tlaxcala, México, Morelos y del Distrito Federal estarán a cargo directamente de la CABIN "central", ubicada en la Ciudad de México.

También en las Delegaciones se deberán elaborar los proyectos de reglamento interior, de sus manuales de organización y de procedimiento, los que deberán someterse a la aprobación del C. Secretario del ramo.

⁵ Artículo 13 del Reglamento de la CABIN.

CAPITULO IV

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA COMISIÓN DE AVALÚOS DE BIENES NACIONALES

El presente Capítulo constituye el fundamento jurídico de la CABIN en el que se expresa la normatividad inherente a este órgano desconcentrado, partiendo en un principio con la Carta Magna, Ley fundamental de nuestra Nación, que determina quien es el Titular del Poder Ejecutivo Federal y la forma que éste a de conducir la Administración Pública Federal, de esta forma nuestra Constitución y sus respectivas leyes reglamentarias disponen lo conducente respecto de la actividad de la CABIN, sus facultades y atribuciones.

Por consiguiente, el ejercicio de la actividad valuatoria se circunscribe a la normatividad, políticas, lineamientos, bases y procedimientos que para tal efecto disponen las leyes en México y la propia CABIN.

I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹

CAPITULO III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 80.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Este Artículo determina que la titularidad exclusiva y única del Poder Ejecutivo Federal la tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al configurar éstos al Estado Mexicano y al presidirlo el Ejecutivo, se infiere ciertamente que éste es su jefe.

Artículo 87.

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Con la protesta de ley, al hacer guardar la Ley Fundamental y las que de ella emanen, éstas se cumplen creando los medios para dar atención a los requerimientos de los administrados.

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 y mediante Decreto publicado en el mismo órgano oficial de comunicación el 3 de julio de 1996 se declaran reformados los Artículos 16, 20 fracción I penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la misma.

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia,...

En relación con la interpretación de esta fracción, encontramos la facultad reglamentaria, así, tenemos tres facultades:

- a) *la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;*
- b) *la de ejecutarlas y*
- c) *la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia... Estando perfectamente definidos los conceptos de promulgación ejecución queda como una nueva facultad para el Ejecutivo la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción. El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes".² Es claro que al poner los "medios" se crean las comisiones.*

Artículo 90.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

² Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, pág. 132, 25a edición, Porrúa, México, 1986.

El ejercicio del Poder Ejecutivo requiere también de una serie de órganos y mecanismos, para que sin delegar las facultades "unipersonales" del Presidente de la República, éstas puedan ejercerse en el conjunto de asuntos relativos a su jurisdicción, para el buen funcionamiento de la Administración Pública. De esta forma, se divide en dos formas, las centralizadas y las paraestatales, cada una tiene sus propias dependencias y sus funciones bien delimitadas, como parte del trabajo de colaboración que realizan con el Presidente de la República. Asimismo la distribución de negocios del orden administrativo de la Federación será a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expide el Congreso.

II.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³

Organización de la Administración Pública Federal

Artículo 1.

La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Artículo 17.

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

Con el objeto de optimizar la atención a los requerimientos del pueblo, compete a las diversas dependencias del Ejecutivo contar con órganos desconcentrados, cuya competencia recae en el poder central, confiriéndoles autonomía técnica.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Modificada por última vez por Decretos publicados el 21 de febrero y 25 de mayo de 1992; por la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993; y por Decretos publicados el 28 de diciembre de 1994, el 19 de diciembre de 1995, el 15 de mayo de 1996 y el 24 de diciembre de 1996.

Mediante este numeral la LOAPF únicamente hace mención de los órganos desconcentrados, entre los cuales están las comisiones, caso específico la CABIN.

La primera vez que en el derecho mexicano se utilizó el vocablo "desconcentrado" para denominar un órgano público, fue en 1975 cuando se reestructuró la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; es decir, conforme a este dato, no fue la LOAPF, de 1976, la que lo introdujo en nuestros textos legales, según se ha afirmado por algunos comentaristas de la ley.⁴

Artículo 18.

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinaran las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

En este Artículo que antecede, encontramos el fundamento jurídico de los reglamentos de cada Secretaría de Estado, mismo que expide el Poder Ejecutivo.

Artículo 26.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina

⁴ Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 119, Ed. Harla, México, 1995.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Secretaría de Energía
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Departamento del Distrito Federal
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 37.

A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- XXII.- Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;
- XXIII.- Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
- XXIV.- Llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente y...

En estas 3 fracciones encontramos el fundamento jurídico de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliaria Federal, Unidad Administrativa de la CABIN.

* Creada mediante la reforma a la LOAPF, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1994.

La Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1944, estableció en su momento que la subasta de inmuebles federales se hará sobre la base del avalúo que practicara alguno de los bancos nacionales que hagan ese servicio.

III Ley General de Bienes Nacionales⁵

Artículo 8.

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

- VIII.- Fijar la política del Gobierno Federal en materia de arrendamiento. Los contratos de arrendamiento que celebren las dependencias de la Administración Pública Federal, deberán basarse en la justipreciación de rentas que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;
- IX.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

En esta fracción se infiere la obligación de la CABIN para realizar los avalúos y actualizar el monto de los mismos.

Artículo 14.

Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá; a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1982, reformada por última vez por Decreto publicado en el mismo órgano oficial de comunicación el 29 de julio de 1994.

Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

Artículo 63.

En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualquiera de las dependencias de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales lo siguiente:

- I.- Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquisición, enajenación o permuta o de cualquier otra autorizada por la ley, cuando se requiera.
- II.- Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal.
- III.- Fijar el monto de la indemnización en los casos en que la federación rescate concesiones sobre inmuebles de dominio público.
- IV.- Valuar los inmuebles federales materia de concesión, con excepción de los relativos a zona federal marítimo terrestre, para el efecto de determinar el monto de los derechos.
- V.- Justipreciar las rentas de la federación debe cobrar cuando tenga el carácter de arrendadora.
- VI.- Justipreciar las rentas que deba pagar la federación cuando tenga el carácter de arrendataria.
- VII.- Valuar los bienes vacantes que se adjudique la federación.
- VIII.- Practicar los demás avalúos y justipreciaciones que señalen las leyes y reglamentos.

El precio de los muebles que se vayan a adquirir, así como el

monto de indemnizaciones o rentas, no podrá ser superior al señalado en el dictamen respectivo.

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

El Ejecutivo Federal determinará la forma de integración y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, así como las normas, procedimientos, índices y coeficientes conforme a los cuales realizará sus valuaciones y justipreciaciones.

Las entidades de la Administración Pública Federal deberán realizar sus adquisiciones y ventas de inmuebles con base en los avalúos de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o de sociedades nacionales de crédito.

Aunque es verdad que el párrafo inicial de esta disposición establece que en las distintas operaciones inmobiliarias en que las dependencias de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la CABIN, entre otras atribuciones las anteriormente mencionadas, lo que podría parecer excluyente de los organismos descentralizados, también lo es que la fracción VIII del mismo numeral la faculta para "practicar los demás avalúos y justipreciaciones que señalan las leyes y reglamentos.

En tal virtud, y toda vez que los dictámenes emitidos por la Comisión en los términos dispuestos por el Artículo transcrito se integran con determinada autonomía en los procedimientos públicos que requieren de su intervención, puede hablarse de que la CABIN tiene competencia legal, por ser la instancia valuatoria del Gobierno Federal.

Cada uno de los Reglamentos de las diversas Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, son expedidos por este último, publicados en el DOF, éstos determinan las atribuciones de las unidades administrativas que componen la Administración Pública Federal, así

como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Así, en ejercicio de la facultad que se confiere al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos mediante el Artículo 89, fracción I de la CPEUM y con base en los numerales 17, 18 y 37 de la LOAPF, se expide el Reglamento Interior de la SECODAM.

IV.- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo⁴

De la competencia y organización de la Secretaría

Artículo 1.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Artículo 2.

Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con las siguientes unidades administrativas:

Organos Administrativos Desconcentrados:

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995.

De los órganos administrativos desconcentrados

Artículo 28.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los órganos desconcentrados que en los términos del presente capítulo se establecen, y que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determinan de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Artículo 29.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales como órgano desconcentrado de la Secretaría, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:

- I. Poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;
- II. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente⁷ o a través de terceros, los bienes inmuebles de la federación de su competencia, a fin de obtener el provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto propondrá a la superioridad, la coordinación con Estados y Municipios, o bien con los particulares u otros países.

⁷ A través de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, Unidad Administrativa adscrita a la CABIN.

- V. Llevar el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal,⁸ inscribir en él los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos reales sobre los inmuebles del Gobierno Federal y del dominio público de las entidades de la administración pública paraestatal, y expedir copias certificadas de dichos documentos.

El Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estará facultado para designar al servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los inmuebles referidos. Dicha designación podrá recaer en algún servidor público de la propia Secretaría o bien de la dependencia interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de esta última.

- VIII. Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permissionarios y concesionarios de los mismos.
- XVIII. Intervenir en las expropiaciones de los inmuebles que se requieran para las actividades de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;

Esta fracción se relaciona con las atribuciones de la Comisión, mismas que están contenidas en el Capítulo III, numeral 9, fracción VI, "En los casos de expropiación, determinar el monto de la indemnización..."

- XX. Las demás de naturaleza análoga o conexas a las previstas en este Artículo.

Las atribuciones a que se refiere las fracciones I a la XIX de este Artículo, serán ejercidas directamente por el Presidente de la Comisión y por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, y en materia de valuación de bienes

⁸ Unidad Administrativa adscrita a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

inmuebles, ésta sujetará su organización y funcionamiento a las disposiciones aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales y del Reglamento de la propia Comisión.

V. Las demás que le confiera el titular de la Secretaría y las que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias relativas.

Con el objeto de atender el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, el Ejecutivo Federal creó la CABIN, mediante su Reglamento de 21 de abril de 1950, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio del mismo año.

V.- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales⁹

Artículo 1.

El presente Reglamento tiene por objeto establecer las normas conforme a las cuales se regulará el funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que tendrá las atribuciones y obligaciones que el mismo establece, en atención a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales y demás leyes federales.

Artículo 2.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá por objeto practicar los avalúos de bienes inmuebles que lo sean por naturaleza o por disposición de la ley, siempre y cuando en la operación sean parte las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, y determinar el monto de la renta que estas últimas deben cobrar o pagar por los inmuebles que den o tomen en arrendamiento.

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1981, que abroga al Reglamento publicado en el DOF el 13 de julio de 1950.

Los avalúos y justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles a que se refiere el Artículo 9 de este Reglamento, que practiquen instituciones o peritos valuadores independientes de la Comisión, no podrán acreditarse para efectos de trámite y formalización notarial de las operaciones en que sean parte de las dependencias o entidades paraestatales de las Administración Pública Federal.

Artículo 3.

Sin perjuicio de los criterios técnicos de los miembros de la Comisión y de las Delegaciones Regionales, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas determinará las normas, políticas y procedimientos conforme a los cuales la Comisión deberá practicar los avalúos y justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles.

Artículo 4.

Los dictámenes que practiquen la Comisión y las Delegaciones Regionales deberán registrarse, para su validez, en la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles o, en su caso, en la propia Comisión por conducto de la Dirección General del Patrimonio del Inmueble Federal, atendiendo al lugar de ubicación del inmueble de que se trate.

La Dirección General de Evaluación Técnica, expedirá constancia del registro de cada dictamen.

Los notarios del patrimonio del inmueble federal, o los habilitados con ese carácter, en los casos en que sean designados conforme a lo dispuesto por el Artículo 53 de la Ley General de Bienes Nacionales, para formalizar actos o contratos relacionados con inmuebles de la nación, deberán dar fe de la existencia del registro de los dictámenes valuatorios.

Artículo 5.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales se compondrá:

- I.- Por la Comisión como Cuerpo Colegiado Tripartita;
- II.- Por las Delegaciones Regionales, y
- III.- Por el Comité Consultivo.

Artículo 6.

La Comisión en los términos a que se refiere la fracción I del Artículo anterior, se integrará de la siguiente forma:

- I.- Por un representante de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, designado directamente por el titular del ramo, este representante será el Presidente de la Comisión, a él estará subordinado el personal administrativo de la misma y no le serán aplicables los requisitos que establecen los incisos c) y d) del Artículo 7 de este reglamento.
- II.- Por un representante común del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., y del Banco Mexicano Somex, S. A.
- III.- Por un representante común de los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros Civiles de México, registrados en la Dirección General de Profesiones, de la Secretaría de Educación Pública.

Cada representante tendrá un suplente que será designado en la misma forma que los titulares, para sustituir a estos en sus faltas temporales.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, las instituciones nacionales de crédito y las asociaciones civiles podrán remover, en cualquier tiempo, a los titulares y suplentes que hayan designado.

En caso de que exista divergencia de criterio entre el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., y el Banco

Mexicano Somex, S. A., para designar o remover al titular o al suplente, resolverá en definitiva la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Artículo 9.

Para el cumplimiento de su objeto, la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Practicar el avalúo de los inmuebles que adquieran, graven o enajenen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal;
- II.- Practicar el avalúo de los inmuebles, donados por la Federación a los Gobiernos de los Estados y Municipios, y que estos, a su vez, enajenen a título oneroso;
- III.- Practicar el avalúo de los inmuebles vacantes que sean adjudicados al Gobierno Federal;
- IV.- Justipreciar el monto de la renta de inmuebles cuando las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal los den o tomen en arrendamiento;
- V.- Practicar el avalúo de las empresas o negociaciones industriales o comerciales que por cualquier concepto adquieran, enajenen o graven el Gobierno Federal o las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal;
- VI.- En los casos de expropiación, determinar el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados de conformidad con el Artículo 10 de la Ley de Expropiación;
- VII.- Llevar un registro de peritos valuadores autorizados por la propia Comisión;
- VIII.- Establecer las Delegaciones Regionales en los términos de este Reglamento;

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

- IX.- Dictar las normas que regularán la operación administrativa de las Delegaciones Regionales;
- X.- Vigilar que las Delegaciones Regionales realicen los trabajos de valuación y justipreciación de rentas conforme a las normas, políticas y procedimientos que determine la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas conforme al Artículo 3;
- XI.- Determinar la forma de pago de los honorarios y gastos por los avalúos y justipreciación de rentas que se practiquen, y
- XII.- Elaborar el proyecto de reglamento interior y de sus manuales de organización y de procedimiento, los que deberán someterse a la aprobación del C. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Artículo 10.

El funcionamiento de la Comisión como cuerpo colegiado tripartita, se sujetara a las siguientes bases:

- I.- La Comisión sesionaría con la frecuencia que señala el representante de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- II.- En todas las sesiones se requerirá la presencia de los tres miembros del cuerpo colegiado tripartita, teniendo, por lo menos un titular;
- III.- El Presidente de la Comisión proporcionará a la misma, en cada caso, un dictamen que contenga elementos suficientes de información;
- IV.- En caso de que no existiere uniformidad de criterios, para decidir sobre el contenido del dictamen valuatorio o de justipreciación de renta se tendrá como definitivo el que acepte la mayoría;

- V.- El Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad en el caso de que sean distintas las opiniones de los tres miembros de la misma;
- VI.- La Comisión se podrá asesorar de los técnicos en la materia que estime conveniente.

Artículo 11.

La Comisión dictará resolución sobre los avalúos y justipreciaciones de rentas a más tardar dentro de los treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que reciba, a su entera satisfacción, la documentación correspondiente.

Artículo 13.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá las siguientes Delegaciones Regionales, sin perjuicio de que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, aumente su número y varíe su jurisdicción, de acuerdo con las necesidades del servicio;

- I.- Noreste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora, y con sede en la Ciudad de Hermosillo, Sonora;
- II.- Norte centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua y Durango, y con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila;
- III.- Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León, Zacatecas y Tamaulipas, y con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León;
- IV.- Occidente, con jurisdicción en los Estados de Jalisco, Nayarit, Colima y Aguascalientes, y con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco;

- V.- Centro con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, y con sede en la Ciudad de León, Guanajuato;
- VI.- Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Veracruz y Puebla, y con sede en la Ciudad de Veracruz, Veracruz;
- VII.- Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Michoacán y Guerrero, y con sede en la Ciudad de Morelia, Michoacán;
- VIII.- Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco, y con sede en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco, y
- IX.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, y con sede en la Ciudad de Mérida, Yucatán.

Los trabajos valuatorios y de justipreciación de rentas de los Estados de Tlaxcala, México y Morelos y del Distrito Federal estarán a cargo directamente de la Comisión.

Artículo 17.

Las Delegaciones Regionales tendrán autonomía administrativa y operativa, pero quedarán sujetas a las normas, políticas y procedimientos a que alude el Artículo 9, fracción X, de este Reglamento.

Los avalúos y justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles que practiquen las Delegaciones Regionales, podrán ser modificados por la comisión en los casos en que esta lo estime procedente.

Artículo 19.

Como órgano propositivo y de opinión se crea un comité

consultivo que tendrá como objeto efectuar y someter a la consideración de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, estudios tendientes a mejorar las normas y procedimientos de valuación, así como a adoptar medidas que coadyuven el eficiente desempeño de las funciones de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y de las Delegaciones Regionales.

Artículo 20.

El Comité estará integrado por un representante de cada una de las siguientes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal:

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Departamento del Distrito Federal
Petróleos Mexicanos
Comisión Federal de Electricidad
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular
Instituto Mexicano del Seguro Social

El representante de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas presidirá este Comité, y será designado por el titular del ramo.

Artículo 21.

El comité tendrá las siguientes funciones:

- I.- Expedir el reglamento que regula su funcionamiento;
- II.- Estudiar y proponer criterios de valuación que deben contener las normas, políticas y procedimientos que dicte la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en la materia;

- III.- Sugerir la adopción de medidas administrativas tendientes a agilizar los trabajos valuatorios de la Comisión;
- IV.- Invitar y escuchar a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que afronten problemas en la valuación de inmuebles, para proponer solución a los mismos.

Artículo 22.

La vigencia de los dictámenes valuatorios y de las justipreciaciones de rentas no podrá exceder de un año, contado a partir de la fecha de su registro en la Dirección General de Control de Bienes inmuebles de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, o en su caso por la propia Comisión de Avalúos, por conducto de la Dirección General del Patrimonio del Inmueble Federal, atendiendo al lugar de ubicación del inmueble de que se trate.

En todo dictamen valuatorio y de justipreciación de renta, invariablemente se consignara la vigencia que se le otorgue al mismo.

Artículo 23.

En toda solicitud de avalúo o justipreciación de renta se establecerá con cargo a quien correrá el importe de los honorarios y gastos que se originen con motivo de su realización.

Todo dictamen valuatorio o de justipreciación de renta que la Comisión o las Delegaciones practiquen, obliga a la Dependencia o Entidad solicitante a pagar los honorarios y gastos que el mismo origine, en la forma y términos que señale la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o la Delegación en el manual o instructivo correspondiente.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas fijará el arancel para el cobro de los honorarios por los avalúos o justipreciaciones de rentas de bienes inmuebles que practiquen la

Comisión o las Delegaciones. La Dependencia citada revisará y, en su caso, modificará el arancel por lo menos cada año.

En la fijación del arancel, la Secretaría procurará que el monto de los honorarios alcance para cubrir los gastos indispensables para la operación y funcionamiento de la Comisión o de las Delegaciones.

Artículo 24.

Para cubrir los gastos que origine su funcionamiento, la Comisión y las Delegaciones contarán con:

- I.- Los recursos que capten por concepto de honorarios, con base al arancel que fije la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- II.- Los recursos que, atendiendo a la situación financiera de la comisión o a sus delegaciones, decida aportar el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Comisión y las Delegaciones Regionales aplicarán sus recursos económicos conforme al manual de operación financiera que aprueben el Presidente de la Comisión o de la Delegación según sea el caso, y que autorice la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Las funciones correspondientes de la otrora Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en la actualidad corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Artículo 27 de nuestra Carta Magna dispone en su párrafo 2, "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

VI.- Ley de Expropiación¹⁰

Artículo 10.

El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.¹¹

VII.- Ley Agraria¹²

Artículo 75.

En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:

IV.- El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

En la fracción IV de este artículo, se establece que El valor de suscripción de las acciones... deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la CABIN o cualquier institución de crédito, o sea que no es obligatoria en este caso la participación de la Comisión.

¹⁰ Promulgada mediante Decreto de fecha 23 de noviembre de 1936, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre del mismo año. Reformada por Decreto de 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 1949. Reformada por el Artículo Sexto del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.

¹¹ En relación con la fracción XVIII, del Artículo 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fracción IV y Artículo 9 del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Artículo 94.

La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, deberá hacerse por Decreto Presidencial que determine la causa de utilidad pública, los bienes por expropiar y mediante indemnización.

El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.

Por lo tanto, la CABIN es titular única de la facultad de fijar en estos casos la indemnización relativa, ya que este numeral de la LA, al referirse específicamente al caso de regularización no dispone órgano diverso, sino únicamente la manera y condiciones en que debe ser fijada tratándose de la expropiación prevista en el Artículo 93, fracción V, de la propia LA, de acuerdo con el cual los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por la causa de utilidad pública consistente en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.

Artículo 161.

La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el comité técnico de valuación de la propia Secretaría.

Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las Dependencias y Entidades Federales, Estatales o Municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de la tierra.

En este último caso "Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales...", Artículo 57 de la LGBN.

Con objeto de establecer el fundamento normativo técnico, mismo que describe los índices y coeficientes en materia de valuación, la Secretaría de Desarrollo Social conjuntamente con la CABIN elaboran el presente Manual.

VIII.- Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria de la Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores del Departamento del Distrito Federal¹³

Artículo 1.

Este manual y lineamientos tienen por objeto sentar las bases para la autorización de sociedades y registro de peritos valuadores para la realización de avalúos; establecer las normas y lineamientos para la práctica de avalúos, su forma contenido y revisión; definir el procedimiento para la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones, así como para constituir y establecer las reglas de operación del Comité Técnico Consultivo en materia de evaluación inmobiliaria.

Artículo 2.

Quando en este manual y lineamientos se haga referencia a la ley, se entenderá que se trata de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Cuando se señale la autoridad fiscal se entenderá que se refiere a la Secretaría General de Planeación y Evaluación, a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal y a la Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, mismas a las que se mencionara como Secretaría, Tesorería y Subtesorería, respectivamente. Asimismo, cuando se mencione el Comité la expresión corresponderá al Comité Técnico Consultivo de Valuación.

¹³ Aprobado por la CABIN el 17 de mayo de 1994.

Para los efectos de este manual y lineamientos se entenderá como avalúo el acto técnico plasmado en el documento que, cubriendo los requisitos de forma y contenido, elaborado por sociedad autorizada con auxilio de perito valuador registrado, permita identificar el valor real de un inmueble determinado a partir de sus características físicas, de ubicación, de uso y de mercado inmobiliario, que podrá ser la base para la determinación de los impuestos sobre adquisiciones de inmuebles, traslado de dominio y predial, así como de las demás contribuciones que así lo requieran.

Se entenderá por sociedades a las instituciones de crédito y a las personas morales autorizadas cuyo objeto específico sea la realización de avalúos. Asimismo, se entenderá por peritos valuadores¹³ a las personas físicas registradas que auxilien a las sociedades para la realización de avalúos.

Artículo 5.

El comité técnico consultivo de valuación tendrá como objetivo brindar elementos técnicos respecto de la revisión de avalúos que:

- I.- Sean elaborados con métodos de la misma naturaleza que los utilizados por la autoridad fiscal para la revisión y que por utilizar datos distintos contienen un estudio inmobiliario completo del mercado específico.
- II.- Sean elaborados con métodos distintos a los utilizados por la autoridad fiscal para la revisión.
- III.- Sean elaborados con factores de eficiencia no previstos en los lineamientos presentes.
- IV.- Sean de inmuebles con instalaciones especiales no tipificables.

¹³ El Código de Comercio dispone en su numeral 1254.- "Los peritos deben de tener título en la ciencia o arte a que pertenezcan el punto sobre que ha de oírse su juicio, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados".

- V.- Estime la autoridad fiscal que se requiere, por la naturaleza de los mismos.

Artículo 6.

El comité técnico consultivo de valuación se integrará de la siguiente manera:

- I.- Por el titular de la subtesorería, quien fungirá como presidente y que en su ausencia será suplido por el funcionario que éste designe.
- II.- Por un representante propietario y un suplente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- III.- Por un representante propietario y un suplente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;

Artículo 19.

Los avalúos a que se refiere este manual y lineamientos deberán satisfacer los requisitos de forma y contenido, así como los administrativos aquí establecidos.

Artículo 20.

Los avalúos deberán contener cuando menos lo siguiente:

- I.- En cuanto a los datos de identificación y autenticación:
 - A) el número de cuenta del inmueble objeto de valuación y el ó los números de cuenta de agua que tuviere;
 - B) la ubicación del inmueble;
 - C) el nombre del propietario del inmueble y su domicilio para oír notificaciones;
 - D) el nombre de la sociedad que realizó el avalúo y su número de autorización;

- E) el nombre y número de registro del perito valuador que auxilio en la práctica del avalúo;
- F) en cada hoja, el sello de la sociedad y la firma de su representante ante la autoridad fiscal;
- G) en cada hoja, la firma del perito valuador que auxilie en la práctica del avalúo;
- H) la fecha en que se realizó el avalúo y la fecha a la cual se esta retro trayendo el valor en caso de que así se requiera;
- I) la clave del área o del corredor de valor, del uso, rango de nivel y categoría de cada porción de construcción además de su denominación, así como de cada factor de eficiencia que identifican al inmueble ó las porciones del mismo;
- J) el nombre y domicilio de la persona que directamente solicitó el avalúo, independientemente de la persona que hubiese pagado los honorarios respectivos, y;
- K) el motivo del avalúo.

II. En cuanto a las características del inmueble:

- A) la descripción de elementos urbanos significativos del área o corredor en que se ubique el inmueble, destacando, en su caso, aquellos que lo distinguen de otras áreas o corredores del Distrito Federal;
- B) la descripción del inmueble, uso actual y potencial;
- C) la descripción del terreno en forma tal que permita reconocerlo y en caso, distinguir los elementos que la hacen diferente de las categorías similares, y
- D) la descripción de cada porción de construcción que permita reconocerla y, en su caso, los elementos que la hacen diferente de las categorías similares;

- E) las superficies correctas de terreno, de porciones de la construcción y, en el caso de condominios, del indiviso que corresponda.

III. En cuanto al valor del inmueble:

- A) la descripción y razón del método o métodos y factores de eficiencia que se aplicaron para identificar el valor del inmueble;
- B) la investigación del mercado inmobiliario, con las fuentes de información y los datos clave correspondientes. No podrán utilizarse como fuente de información los valores de referencia que la autoridad fiscal emplea para la revisión de avalúos que establece el capítulo respectivo de estos lineamientos;
- C) las operaciones necesarias que permitan reconocer los cálculos hechos para identificar el valor del inmueble;
- D) el valor real del inmueble, y
- E) las aclaraciones metodológicas pertinentes.

Artículo 22.

Los avalúos estarán vigentes durante cuatro meses a partir de la fecha en que fueron realizados, en tanto no cambien las características físicas del inmueble.

Respecto de la vigencia de los avalúos, el Artículo 22 del Reglamento de la CABIN, dispone:

La vigencia de los dictámenes valuatorios y de las justipreciaciones de rentas no podrán exceder de un año, contado a partir de la fecha de su registro en la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, o en su caso por la propia Comisión, por conducto de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, atendiendo al lugar de ubicación del inmueble de que se trate.

En todo dictamen valuatorio y de justipreciación de renta, invariablemente se consignará la vigencia que se le otorgue al mismo.

Artículo 23.

Quando las características de los inmuebles sean tales que ameriten la aplicación de criterios técnicos distintos a los establecidos para la revisión a la que se refiere este Manual y Lineamientos, los avalúos deberán traer anexa una memoria de análisis. Dicha memoria será obligatoria cuando:

- I.- Se hayan utilizado factores de eficiencia distintos a los contemplados en el método de revisión de estos lineamientos.
- II.- Se hayan utilizado factores de eficiencia que redunden en reducciones al valor mayor al 40%.
- III.- Se hayan utilizado métodos de valuación distintos al utilizado por la autoridad fiscal para la revisión.
- IV.- Sean de inmuebles con instalaciones especiales no tipificables o que no sean comunes y generales a la construcción de cada categoría.

Artículo 24.

La memoria de análisis deberá contener como mínimo, según sea el caso:

- I.- Una explicación de los motivos por los que se aplicaron los métodos de valuación a factores de eficiencia.
- II.- Un desglose de la información que sustenta los cálculos.
- III.- Una descripción de los cálculos.
- IV.- El desglose y valuación por separado de cada instalación especial no tipificable.

- V.- Aquellas notas que la sociedad que elaboró el avalúo estime aclaran algún punto en especial.

Artículo 28.

Para la revisión del valor de suelo en los avalúos se estará a lo siguiente:

- I. Banda de valores de referencia del suelo. Corresponde a rangos de valores expresados en pesos por metro cuadrado inferior, medio y superior de terrenos, organizados en una tabla por niveles crecientes.
- II. Area de valor. Corresponde a una superficie de territorios continuo del Distrito Federal, a la que se ha identificado una banda de valor de referencia aplicable como punto de partida para revisar los valores de los terrenos de los inmuebles comprendidos dentro de ella, a excepción de los terrenos comprendidos en los corredores de valor que pudiesen quedar incluidos en dicha área.
- III. Corredor de valor. Corresponde a los terrenos de los inmuebles con frente o colindantes a una calle, avenida, calzada o vía de cualquier índole del Distrito Federal, al que se ha identificado una banda de valor de referencia aplicable como punto de partida para revisar los valores de dichos terrenos.
- IV. Factores de eficiencia del suelo. Son los méritos y deméritos que se puedan aplicar a la revisión del valor de un terreno según sus características una vez identificada la banda de valores de referencia que le corresponda.

Artículo 29.

Los factores de eficiencia del suelo que se aplicarán para la revisión a los valores medios de las bandas de valor de referencia de las áreas y corredores de valor según las características del terreno respectivo serán:

- I. **Factor de zona (fzo):** es el factor que afecta el valor de un predio según su ubicación dentro de una área de valor específica. Para la aplicación de este factor se entenderá por calle moda a la calle cuyas características del tráfico vehicular, anchura y calidad de carpetas, anchura, calidad y mobiliario urbano de aceras y camellones, en su caso, se presenta con mayor frecuencia en zona determinada.
- II. **Factor de ubicación (fub):** es el factor que afecta el valor unitario medio correspondiente al área o corredor de valor en su aplicación a un predio, en función de la posición del mismo en la manzana en que se ubica.
- III. **Factor de frente (ffr):** es el factor que afecta el valor unitario del área o corredor de valor al aplicarse a predios con menor frente del que autorizan los reglamentos correspondientes.
- IV. **Factor de forma (ffo):** es el factor que afecta al valor unitario del área o corredor de valor en su aplicación a un predio de forma irregular, es decir, que no es de forma rectangular el cuadrado se entenderá como un caso particular del rectángulo.

CAPITULO V

LOS DICTAMENES DE LA COMISION COMO ACTO DE AUTORIDAD Y COMO DICTAMEN TECNICO

I.- Diferentes formas de actuación de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal da contenido político a la estructura estatal, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado.

Desde el punto de vista administrativo, el Poder Ejecutivo, es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, no sólo centralizada sino en su totalidad (paraestatal, desconcentrada, descentralizada, empresas de Estado y fideicomisos públicos). Las decisiones más trascendentales en todos los ramos de la administración dependen de él, materialmente legisla en ejercicio de las facultades que le concede el artículo 89, fracción I, de la Carta Magna,¹ asimismo acuerda el destino y la utilización de todo el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado.

¹ Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia:...

Las funciones de la Administración Pública Federal son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. De esta forma, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de esta son los fines comunes de las personas que la forman.²

La Administración Pública Federal al realizar sus actividades en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión, es decir, cuando el Estado dígase Administración no manda, sino se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.

La actividad de la Administración Pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mismos que atienden los requerimientos de la sociedad.

Aunque la Administración Pública está totalmente sometida al derecho, tanto en su organización como en su actuar, se señala que no todas las tareas que aquella realiza son actos de naturaleza jurídica, sino que existen al lado de estas, operaciones materiales de contenido metajurídico.³

En términos generales, se puede decir que no son actos administrativos los que se mantienen en la esfera jurídica de la administración, sin ocasionar a esta esfera, ni a la de los particulares, ninguna modificación.

El Estado exterioriza su función mediante, diferentes actos; los siguientes no deben ser considerados administrativos.

² Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, T II, pág. 64, 6ª Edición, Roque Depalma Ed, Buenos Aires, 1964.

³ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, pág. 102, Ed. Porrúa, S.A., México, 1993.

Excluimos como actos administrativos los llamados según la terminología doctrinal "actos de gobierno o políticos", que dan fuerza, impulso supremo y dirección a toda la vida y acción del Estado, como la más alta actividad estatal; y también los actos de administración sometidos al régimen de derecho privado, sin que ello signifique que a estos últimos no se les considere actos de la administración. Los primeros, que forman una categoría más o menos vasta, escapan del control contencioso, los segundos sin ser actos administrativos si lo son de la administración.⁴

Por lo anteriormente expuesto mencionamos:

- a) Actos legislativos y jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Federal.- En atención al criterio material, el titular de ese poder realiza actos legislativos y jurisdiccionales. Por cuanto a los primeros la doctrina se encuentra dividida; unos consideran al reglamento, con indudables contenidos normativos, como un acto administrativo y otros le niegan tal carácter. En este sentido el reglamento tiene todos los elementos y características del acto administrativo, por lo tanto no debemos distinguirlo, pero los actos jurisdiccionales no tienen aquéllos elementos y características.
- b) Actos formales y materiales del poder legislativo federal.- Los primeros consisten en legislar, los segundos decidir y sentenciar, éstas funciones no son esenciales se realizan por excepción.
- c) Actos formales y materiales del poder judicial federal.- Los primeros juzgar, los segundos legislar y decidir.
- d) Actos de administración realizados por los poderes legislativos, ejecutivo y judicial.- Para apreciar lo anterior se distingue: "en las funciones de la parte decisoria y la parte operativa, la primera corresponde a los actos administrativos y la segunda a los de administración. Los primeros son externos y éstos últimos internos."⁵

⁴ Oliviera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, pág. 145. Ed. Porrúa S. A., México, D. F., 1990.

⁵ Rivero, Jean. Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cii. Pág. 229.

Asimismo, "se excluye como actos administrativos los actos de gobierno que están sometidos al régimen de derecho privado".⁶

En México, la Administración Pública gira en torno del Poder Ejecutivo.

En tal sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en sus artículos 1 y 2, lo siguiente:

Artículo 1.

La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal...

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos, integran la Administración Pública Centralizada...

Artículo 2.

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

I.- Secretarías de Estado, y

II.- Departamentos Administrativos.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina, existen relaciones jurídicas que derivan de la actuación del Estado y sus órganos:

"Relaciones de coordinación: son los vínculos que se entablan por una diversidad de causas, entre dos o más personas físicas o morales, en su calidad de gobernados.

⁶ Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A., págs. 145 y 146, México.

Relaciones de supraordinación: son las que se efectúan entre los diferentes órganos de gobierno en el desempeño de sus atribuciones”.⁷

Las relaciones de supra a subordinación son: las que surgen entre los órganos de autoridad, por una parte, y el gobernado, por la otra. En dichas relaciones la autoridad desempeña frente al particular los actos de autoridad propiamente dichos, que tienen como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Se dice que tales actos son unilaterales porque su existencia sólo depende de la voluntad de la autoridad; son imperativos en virtud de que se imponen aun en contra de la voluntad del gobernado, y son coercitivos dado que si no se acatan voluntariamente, se puede lograr su cumplimiento coactivo mediante el uso de la fuerza pública.

En otros términos, el calificativo de acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por un cuerpo colegiado, quien ejecuta actos en ejercicio de su poder, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o derecho por medio de una decisión, con la ejecución de esa decisión, o bien por ambas.

Al respecto Gabino Fraga expresa:

“Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad, de esta forma los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les conoce con el nombre de órganos ejecutivos; pero también puede suceder que sólo tengan facultades de decisión y que la ejecución en sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente”.⁸

⁷ Jurisprudencia.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Cuándo tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo. Tesis: J/2º. 49/45. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: 9ª, Tomo: II, septiembre de 1995, pág. 212.

⁸ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S. A., pág. 126, México, 1989.

Además, para que el acto de un órgano estatal sea conceptualizado como tal, debe realizarse con motivo de relaciones de supra a subordinación; o sea entre sujetos colocados en diferentes planos, los particulares por un lado y el Estado por el otro, este último investido con su imperio, en consecuencia, con la realización de sus funciones, la Administración Pública realiza actos denominados administrativos.

II.- Acto de Autoridad.

Al inicio de los estados modernos, se da la famosa división de poderes; el Estado funcionó principalmente como gestor de los particulares, éste no realizaba actos jurídicos administrativos. En este siglo el Poder Ejecutivo puede realizar y ejecutar sus propios actos.

El Estado al dar atención a los requerimientos de los grupos sociales que representa, se expresa a través de actos jurídicos que producen un efecto o consecuencias de derecho que derivan en un encuadramiento dentro de la función administrativa, toda vez que por hechos jurídicos inherentes a acontecimientos naturales o del hombre se crean consecuencias jurídicas.

Dichos actos los realiza la Administración Pública, afectando en sentido positivo o negativo a los gobernados; en tal sentido es preciso definir qué es el acto emitido por la autoridad.

Para poder emitir diversas consideraciones inherentes a los actos que los realiza la Administración Pública, mencionaremos en que consiste el acto de autoridad.

Acto de autoridad.- Es aquél que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad.⁹

En este sentido, el acto de autoridad es el "que realiza la administración pública como tal en cumplimiento de sus funciones jurídicas: reglamentos, decretos, órdenes y resoluciones".¹⁰

⁹ De Pina Vara, Rafael., Diccionario de Derecho, Decimosexta Edición, pág. 51, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.

¹⁰ Ramírez Gronda, Juan D., Diccionario Jurídico, 10ª. Edición Actualizada, Ed. Claridad, pág. 33, Argentina, 1990.

Se señala en lo conducente: autoridad.- Los juristas entienden por autoridad: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos del poder).¹¹

De lo anterior se desprende que el significado persistente de autoridad expresa, primeramente, ascendencia, fuerza, vínculo; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidos de estas facultades o funciones. Estos tres significados descriptivos (estrechamente relacionados entre sí) reciben la carga ritual, mágica o ideológica que rodea los usos de autoridad.

El significado jurídico relevante de la noción de autoridad presupone la idea de una investidura (potestad, función). La noción de autoridad jurídica gira, así, alrededor del concepto de facultad la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente.

De esta forma, en la interacción de la sociedad y el Estado, éste crea el acto de autoridad como una manifestación unilateral y externa de voluntad de cumplimiento forzoso que expresa la decisión de un órgano competente, en ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, y que es impugnable al considerarse que afecta los intereses jurídicos tutelados por la ley.

Un acto de autoridad lo emite la persona moral investida con las facultades que le marcan las leyes, esto será su competencia, en este sentido vertimos la siguiente jurisprudencia:

¹¹ Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 253.

Autoridades responsables.- Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo.¹²

La CABIN, es un órgano subalterno de la SECODAM; depende orgánicamente de esta última.

Por lo tanto, la autoridad al realizar sus funciones emite actos de autoridad, al respecto el Artículo 16 constitucional exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento deben satisfacerse dos clases de requisitos, uno de forma y otro de fondo. *"El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución se expresen los motivos y las disposiciones legales que se consideren aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales, ciertos, y que conforme a los preceptos citados sean bastantes para provocar un acto de autoridad".¹³*

En efecto, debe señalarse que la garantía consagrada por el Artículo 16, de nuestra Carta Magna prescribe que los actos deben ser emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues en caso contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la situación de ésta se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo.

En este sentido el Artículo 16 constitucional indica que todo acto que proviene de una autoridad, debe constar por escrito, fundándose y motivándose la causa generadora de la providencia, toda vez que como acto emitido por una autoridad competente debe constar en un documento público debidamente fundado, así, debe ser expedido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones,¹⁴ expresándose el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación que le da eficacia jurídica.

¹² Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Epoca 5A, Tomo I, pág. 65.

¹³ Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Epoca 5A, Tomo CXIX pág. 2016.

¹⁴ En términos del Artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La Constitución Política en el Artículo 14 preceptúa, en su párrafo segundo lo siguiente: Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidad esencial que le dé eficacia jurídica, él o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actué, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular de la Dependencia correspondiente o por delegación de facultades.

Determinación de acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

La Constitución Política dispone:

Artículo 103.

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.*

En los juicios de amparo, el acto reclamado debe analizarse tal como fue emitido por la autoridad responsable, "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".¹⁵

* Idéntico texto presenta la fracción I del Artículo 1º de la Ley de Amparo.

¹⁵ Artículo 11 de la Ley de Amparo.

En consecuencia la autoridad para efectos del juicio de amparo.- lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

Para complementar lo anterior, analizaremos la siguiente jurisprudencia, misma que se relaciona con el órgano materia de la presente investigación.

*"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen,"*¹⁶ cuyo primer precedente data de 1919; ahora dado que la realidad en que se aplica ha sufrido muchos cambios, ha obligado a realizar algunas apreciaciones a estos criterios ajustándolos al momento actual.

En tal virtud; las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y sobre todo en la Administración Pública, con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal y dentro de la Administración Pública Centralizada, en este caso por lo que hace a la SECODAM y su órgano administrativo desconcentrado CABIN, esta última, indudablemente escapa al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio citado en el párrafo que antecede; por ello.

Por lo que hace a la CABIN, si bien es cierto que no se auxilia de la fuerza pública, sus avalúos o justipreciación, pueden afectar los intereses de los gobernados, caso específico, un monto indemnizatorio inferior por causa de expropiación.

¹⁶ Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterio número 300 que aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1971-1988, Segunda Parte.

Este órgano en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegare a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal emite actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado.

Esto es, ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Consideramos pues que este criterio inherente al acto de autoridad, no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo, por ello el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Consecuentemente, como hemos visto, la Federación al administrar el conjunto de elementos que integran el Estado, se gestan los actos administrativos.

III.- Acto Administrativo.

Dentro de las formas de organización administrativa, encontramos como parte fundamental al acto administrativo, que se expresa como toda actividad o función administrativa que se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general.

El acto administrativo es aquel mediante el cual se exterioriza la función administrativa, es decir la actividad del Estado y para determinar cual es la naturaleza jurídica de tal función, determinaremos en que consiste el acto administrativo.

El acto administrativo tiene como características, que es un acto jurídico, de derecho público, lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.¹⁷

Serra Rojas señala que el acto administrativo:

- 1º. es un acto de derecho público;
- 2º. Una decisión ejecutoria;
- 3º. Emanada de autoridad administrativa;
- 4º. Unilateral y concreto;
- 5º. Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva;
- 6º. Para la satisfacción del interés general.¹⁸

"El acto administrativo se define como decisión general o especial, de una *autoridad administrativa* en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos."¹⁹

La definición legal de acto administrativo esta contenida en el artículo 2º, fracción I, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Departamento del Distrito Federal.²⁰

¹⁷ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 224, Ed. Harla, México 1993.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, pág. 368, Ed. Porrúa S. A., México, 1985.

¹⁹ Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, T II, pág. 64, 6ª Edición, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964.

²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995.

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por acto administrativo:

Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;...

De esta forma tenemos que el acto administrativo, resulta ser la actividad o función administrativa que tiene como marco político al Estado, como marco jurídico a la Constitución Federal; así, el origen jurídico del acto administrativo lo encontramos en las relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados.

En concordancia con la definición legal de acto administrativo vertimos las siguientes disposiciones jurídicas²¹ en torno al régimen jurídico de los actos administrativos de autoridad.

Artículo 3.

Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado*, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

²¹ Contendidas en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

* La CABIN valida los avalúos y justipreciaciones con la aprobación de su órgano colegiado, compuesto por los representantes de: Banobras y Banco Santander Mexicano, Colegio de Ingenieros y Arquitectos y de la SECODAM.

- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. Estar fundado y motivado debidamente;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto administrativo debe revestir la forma escrita.

La Constitución es clara en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica que debe reunir lógica, apego a la ley y la costumbre, así como fecha, firma, claridad, etc.

1. Características del acto administrativo

Como notas preliminares para estructurar en su conjunto el acto administrativo, se mencionan las siguientes características:

- a) Es un acto jurídico.
- b) Es de derecho público.
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.²²

Asimismo, el acto administrativo tiene dos caracteres fundamentales, necesarios para su eficacia material y jurídica, inherentes a la existencia y finalidad de los intereses públicos por él representados, los cuales le dan un sentido jurídico para poderse realizar así mismos, con fuerza propia, así se trate de facultades discrecionales o regladas. Estos caracteres son: la presunción de legalidad y la ejecutoriedad, vinculadas muy estrechamente a los efectos del acto administrativo.

* Artículo 16, párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 217, Ed. Harla, México 1993.

Principio de legalidad

El principio de Legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, lo más importante de las columnas sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo.

Así, toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a ley. Así, los actos de los órganos del Poder Ejecutivo, han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.²³

El ámbito de vigencia del Principio de legalidad supone:

- a) La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general;
- b) La sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes escritas del derecho.²⁴

En términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la Administración Pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.²⁵

Así también, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, correspondiendo, en todo caso al gobernado o a los medios de control demostrar lo contrario.

Ejecutoriedad del acto administrativo

La ejecutoriedad significa que el acto administrativo por principio, puede ser inmediatamente puesto en ejecución o en práctica.

²³ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 25ª Ed. Porrúa S. A., pág. 97, México, 1987.

²⁴ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte General, Undécima Edición, Ed. Tecnos, pág. 147, Madrid, 1982.

²⁵ Martínez Morales, Rafael I, *derecho Administrativo*, Primer Curso, Segunda Edición, Pág. 225 y 226, Ed. Harla, México, 1993.

Ejecutoriedad del acto administrativo; significa que, por principio, la administración misma y con sus propios medios lo hace efectivo, poniéndolo en práctica, asimismo, es la potestad que, por principio tiene la Administración Pública de hacer cumplir por sí misma los actos que emita.²⁶

Clasificación de los actos administrativos

Existen muchas clasificaciones del acto administrativo, pero destacaremos los elementos más característicos; una de las más completas es la que nos indica que el acto administrativo se puede clasificar:

- Por la estructura del acto.
- Por el alcance de los efectos del acto con relación a las personas.
- Por el ámbito jurídico donde la Administración Pública desarrolla su capacidad o competencia (sólo por virtud de la ley).
- Por la índole de la actividad que ejerce la Administración Pública.²⁷

1.1. Elementos que constituyen el acto administrativo

- Sujeto

Es el órgano en el campo del derecho público que constituye una unidad que regula su actividad en su propio centro subjetivo, esto es por medio de un titular.

Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, exterioriza en forma unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

²⁶ Garrone, José Alberto, Diccionario Jurídico, Ed. Abeledo-Perrot, pág. 77, Argentina, 1989.

²⁷ Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Segunda Edición, pág. 7, Ed. Porrúa, S. A., México, 1994.

"Es el órgano público, un momento estable de autocirculación del poder que condensa la individualización formal de sus atribuciones en una circunscripción ideal, única y cerrada, que por medio de un titular se relacionan por diferencia con otros centros de actividad pública".²⁸

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y exteriorizar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.²⁹ De esta forma, el sujeto del acto administrativo será siempre un órgano administrativo competente, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello.

"Substancialmente el concepto de órgano es una noción sintética compuesta de varios elementos; el agente, el oficio, la relación jurídica, ninguno de los cuales tiene una configuración propia".³⁰

La competencia es del órgano, pero éste no actúa como tal, ya que requiere de una persona denominada servidor público que legalmente este autorizado, cubriendo los requisitos que marca la ley, además que tenga personalidad y capacidad.

- Manifestación externa de la voluntad del acto; objeto y forma

La manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo.*

Tal voluntad de carácter unilateral debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitados y conferidos conforme a la ley, respectivamente.

²⁸ Ortíz Reyes, Gabriel, Revista Información Jurídica-Pemexlex, número 33, pág. 14, México, D.F.

²⁹ Artículo.-128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ Ortíz Reyes, Gabriel, Revista Información Jurídica-Pemexlex.

* Artículo 8 constitucional, (afirmativa o negativa ficta).

El objeto del acto administrativo

El objeto es, la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la función y competencias administrativas. Asimismo el objeto debe ser determinado o determinable; posible, física y jurídicamente lícito y debe ser realizado dentro de la competencia del órgano.³¹

El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo. "El objeto o contenido se refiere a la declaración de voluntad, conocimiento o juicio en que el acto consiste. El objeto ha de ser determinado o determinable, posible y lícito".³²

Objeto es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad.

Por lo tanto el objeto debe ser lícito y alcanzable, estar dentro de lo que la ley le asigne como competencia al órgano y dentro de lo que le faculte al servidor público.

1.2. Modalidades del acto administrativo

Motivo del acto

El motivo y la finalidad son elementos del acto administrativo, pues éste no puede ser estudiado haciendo abstracción del porqué y para qué ha sido emitido.

³¹ Ayhuardo Saúl, Mario, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, Ed. La Llave, pág. 53, México, 1995.

³² Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición*, pág. 221, Ed. Harla, México 1996.

"El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa".³³

La afirmación del fin como elemento esencial del acto administrativo ha sido una de las conquistas más grandes del derecho público moderno, pues contribuyó eficazmente a eliminar el concepto autoritario de gobierno.

El motivo es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión es el porqué del acto.

El motivo es el equivalente, en derecho público, de la causa de los negocios jurídicos privados.

No puede hablarse de intención o causa impulsiva, ya que ella no puede ser sino el interés público, aun cuando sea genéricamente considerado.

La causa o motivo del acto es determinante para su eficacia, pues la falta de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado.

Finalidad del acto

Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación dentro de la Administración Pública es inobjetable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general;
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley;
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia

³³ Fraga, Gabino., *Derecho Administrativo*, Vigésimo octava Edición, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 270, México, 1989.

del agente que realiza el acto;

- d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.³⁴

Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.³⁵

Si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es de carácter general y a veces mediata: el interés público y el beneficio de la sociedad.

Dicho interés general es el fin global de la Administración Pública, pero es claro que existen fines específicos, según sean las atribuciones estatales (servicios valuatorios hechos por la CABIN).

La falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder. Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista.

Prescindir de fines en la actividad administrativa, es deshumanizar un fenómeno social, como es la administración pública, y es pretender reducir el derecho a fórmulas de matemáticas.³⁶

La finalidad del acto administrativo, consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

La Constitución Federal fija requisitos de los actos administrativos, en los artículos 14 y 16.

Disposiciones que implican requisitos que han de satisfacer la acción de los órganos administrativos del Estado.

³⁴ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, pág. 270, Vigésimo octava Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

³⁵ Serra Roja, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, 13^{va} Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.

³⁶ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 224, Ed. Harta, México 1993.

De esas disposiciones tenemos la competencia, como la posibilidad que tiene el órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servicios públicos; o sea a la aptitud que estos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, tenemos que conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello.

La competencia la asigna la ley, las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades.

Asimismo, y de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, "todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".³⁷

Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican la emisión del acto.

Asimismo, motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias o condiciones de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis jurisprudencial número 373, publicada en el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, página 636.

El acto administrativo como creación de derechos

El acto administrativo, en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones son de carácter subjetivo, están referidos a casos concretos.³⁸

Efectos frente a terceros

Aunque la creación, la modificación, la transmisión, el reconocimiento, el registro o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo, se dirige a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros y desde luego, siempre, frente al propio órgano que lo haya emitido.³⁹

Como ejemplo de acto administrativo que tiene efectos frente a terceros son indudablemente los avalúos que emite la CABIN, un avalúo por expropiación que solicita una Dependencia o Entidad repercute en los particulares si éstos resultan afectados en sus bienes (indemnización inferior al costo real del bien expropiado).

2. Resolución Técnica

Con objeto de tener una mayor comprensión sobre el dictamen técnico vertimos varias acepciones.

Dictamen.- Es el informe que rinde un perito o experto en cualquier arte, profesión o actividad, en el que da a conocer sus puntos de vista o resultados respecto del examen o análisis que haya hecho de una cuestión sometida a sus conocimientos sobre una materia específica.⁴⁰

³⁸ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, pág. 226 y 227, Ed. Harla, México 1993.

³⁹ Ruiz Massieu, José F., *Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública*, Ed. Limusa, S.A. de C. V., pág. 60, México, 1989.

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tercera Edición, Ed. Porrúa, S. A., pág. 1135, México, 1990.

Dictamen.- Opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa, parecer técnico de un caso.⁴¹

Se observa que el dictamen es: opinión, consejo o esclarecimiento que un juriconsulto o funcionario técnico emite acerca de una cuestión de hecho o de derecho sometida a su parecer.

Etimología: Voc culta (siglo XVIII), o más bien latinos "acción de dictar", del verbo dicto-are, forma intensiva de dico-ere "decir".⁴²

El dictamen es un juicio o un informe técnico hecho por un perito especializado en una materia.

Es necesario establecer con precisión que es el dictamen técnico, toda vez que la función valuatoria de la CABIN, es correspondientemente la elaboración de dictámenes mediante peritos técnicos valuadores en materia inmobiliaria; en consecuencia, describiremos en que consiste un dictamen elaborado por los aludidos peritos, mismo que adquiere el carácter de avalúo mediante la aprobación de la Comisión en cuestión.

Para la elaboración del dictamen técnico de valuación se requiere: de una solicitud de una Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, como lo dispone la LOAPF en su numeral 63; párrafo cuarto de la Ley General de Bienes Nacionales y 9º. Fracción I, del Reglamento de la CABIN, así, dentro del procedimiento para emitir un avalúo se realiza una evaluación técnica que contendrá los datos generales del inmueble, anexando diversa documentación e información inherente al mismo, como boleta predial, título de propiedad, dictamen procedente de uso del suelo, emitido por autoridad competente, esto es con objeto de complementar los datos del estudio correspondiente y dar un valor pecuniario al precio máximo de enajenación, renta o cualesquiera de los modos de disposición que se le pretenda dar.

⁴¹ Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, Ed. Mayo, pág. 455, México, 1985.

⁴² Couture, Eduardo J. Vocabulario Jurídico, 5ª. Edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Se señala en lo conducente:

Avalúo.- Acción y efecto de avaluar, de señalar a una cosa el valor que corresponde a su estimación, así como también de ponerle precio, valuación.⁴³

"El avalúo es el acto técnico plasmado en el documento que, cubriendo los requisitos de forma y contenido, elaborado por sociedad autorizada con auxilio de perito valuador registrado, permita identificar el valor real de un inmueble determinado a partir de sus características físicas, de ubicación, de uso y de mercado inmobiliario, que podrá ser la base para la determinación de los impuestos sobre adquisiciones de inmuebles, traslado de dominio y predial, así como de las demás contribuciones que así lo requieran".⁴⁴

En la evaluación técnica se describe el tipo de operación pretendida, ya sea avalúo o justipreciación de rentas, agregando los antecedentes de la solicitud de servicio, la fecha, quién solicita el servicio, qué bien inmueble se va a valuar.

Se motiva la solicitud del dictamen de valuación; se justifica el motivo mediante el cual se valúa el bien, agregando la justificación técnica que se soportará en la utilización de la superficie del inmueble en estudio, así como la tabla del uso del suelo que autoriza su destino, especificando si el bien esta dentro del plan parcial de desarrollo de la localidad o el uso marcado para esa zona.

En el procedimiento se designa perito valuador; al respecto se señala: perito.- la persona competente en determinado orden de conocimientos, llamada a emitir dictamen sobre algún punto que debe dilucidarse.⁴⁵ El perito es externo a la CABIN, quien realiza una visita de inspección al inmueble objeto de estudio, para presentar un informe respectivo que incluye los datos generales del mismo.

⁴³ Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, Ed. Mayo, pág. 150, México, 1988.

⁴⁴ Artículo 2, párrafo segundo del Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria de la Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores Departamento del Distrito Federal.

⁴⁵ Ramírez Gronda, Juan D. Diccionario Jurídico, 10ª Edición, Ed. Claridad S.A., Argentina, 1991, pág. 145.

En este sentido, el perito realiza una investigación de mercado, consignando datos generales de la zona, describiendo el uso del suelo, si es habitacional, comercial o rural, mismo que deberá estar de acuerdo al programa maestro para la zona de desarrollo controlado, plano de detalle de la zona secundaria de servicios, normas complementarias y restricciones a la construcción y constancia de zonificación de uso del suelo.

Dentro de la investigación consignada en el dictamen técnico se clasifica la zona para determinar si cuenta con servicios públicos, saturación de construcción, población, la saturación de contaminación ambiental,⁴⁶ tipo de construcción dominante, tal como el tipo de casas habitación, número de niveles, el tipo de calidad económica, si hay oficinas administrativas y privadas en dicha área, con cuántas vías de acceso cuenta la misma y la descripción del terreno mismo que deberá constar en un plano que consigne linderos y colindancias.

Si el objeto del avalúo es sobre un inmueble (construcción) se toma en cuenta como descripción general, su uso, clasificación de la construcción, número de plantas, estado de conservación, calidad del proyecto, edad de la construcción, edad económica de la construcción, superficie rentable o susceptible de ser rentada (si es el caso), unidades disponibles; asimismo, se hace una descripción de los elementos de construcción que consignan cimentación, superestructura, muros, entresijos, azoteas, aplanados, plafones, pintura, recubrimientos especiales y de ornato, pavimentos pétreos, carpintería, herrería, vidriería, instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias, cerrajería, fachada, etc.

Hecha la evaluación técnica del bien se emiten consideraciones previas, éstas, deben estar de conformidad con los criterios y metodologías de evaluación autorizados para la CABIN,⁴⁷ donde el precio máximo del avalúo debe establecerse considerándose los resultados de una investigación exhaustiva de mercados de inmuebles

⁴⁶ En este sentido, si el inmueble se encuentra dentro de la Ciudad de México, el perito valuador tendrá que consignar los puntos del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA).

⁴⁷ Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria de la Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores Departamento del Distrito Federal, Artículos 20, 22, 23, 24, 28 y 29.

similares al analizado en especificaciones y ubicación con los antecedentes y condiciones actuales, así como perspectivas físicas, políticas, sociales y jurídicas del bien, considerando su valor neto de reposición, además de consignar el uso del suelo de acuerdo con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Vigente que se complementa mediante un análisis residual que considera el mejor proyecto, uso o destino posible.

De los resultados de la exhaustiva investigación y con base en los valores existentes en el mercado de inmuebles, se obtienen los resultados de valores que se deben concluir en cual es la oferta regular sobre el bien en estudio, además de determinar las condiciones actuales del mercado de la zona, verificando la demanda del sector privado y público tanto en compra como en arrendamiento de espacios o para el fin que se le pretenda dar al bien, ya que la demanda está alimentada por las necesidades prioritarias de la Administración Pública Federal.

El dictamen esta condicionado al uso de suelo que autoriza la autoridad competente del Gobierno del Estado, Municipio o Delegación Política donde se ubica el bien, mencionando en el mismo con que tipos de servicios cuenta, altura máxima de niveles e intensidad de construcción, si la hay.

Los datos contenidos en el dictamen son resultado de los estudios realizados por esta Comisión y los documentos de soporte se encuentran en los archivos de la misma.

3. Resolución Administrativa

Consecuentemente una vez aprobado el dictamen técnico tenemos ya un avalúo, que conforme a lo previsto por el Artículo 22 del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el mismo tendrá una vigencia de seis meses a un año contando a partir de la fecha de su registro en la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, Unidad Administrativa dependiente de este órgano desconcentrado materia de estudio.

Así, mediante el dictamen técnico se crea el avalúo, mismo que consigna:

Precio del bien inmueble o monto de renta por pagar o cobrar según corresponda.

Conclusiones; éstas consignan un extracto del dictamen técnico

El precio mínimo (cantidad).

El avalúo debe ser firmado por la Comisión (Cuerpo Colegiado Tripartita) representado por:

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito.⁴⁸

Institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la Sociedad, con carácter de banca de desarrollo, presta el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los programas sectoriales y regionales y a los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados, tiene por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realizan los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

Colegios de Ingenieros Civiles y de Arquitectos^{*}

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Toda vez que el dictamen lo valida el Ejecutivo por conducto de la SECODAM, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, se considera un acto administrativo de autoridad ya que éste se cumple en todos sus términos.

⁴⁸ Creado como Sociedad Nacional de Crédito, por virtud de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986.

^{*} Ambos Colegios tienen el carácter de Asociación Civil.

IV.- Opinión particular sobre la naturaleza jurídica de los dictámenes.

Dictamen técnico emitido por la CABIN

En ejercicio de la función administrativa, la voluntad estatal se exterioriza en forma unilateral. La ausencia de dicha declaración de voluntad, cuando debió hacerse, puede producir consecuencias jurídicas. Así, como ya quedó expuesto, el Ejecutivo Federal determina la actividad y forma para emitir los avalúos de la CABIN.

En este sentido, y toda vez que los dictámenes valuatorios emitidos por la Comisión en los términos del artículo 63 de la LGBN, se integran con determinada autonomía en los procedimientos públicos complejos que requieren de la intervención de la CABIN, puede hablarse de que tal órgano tiene una competencia legal, máxime que la ley dispone no sólo la obligación de acudir a ella como instancia valuatoria única del Gobierno Federal en los casos de que se trata, sino, además, porque sus determinaciones son vinculantes para las Entidades y Dependencias que concurren al procedimiento.

Tanto es así, que con los referidos dictámenes que expide son considerados por las autoridades judiciales como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, toda vez que son emitidos por la *única autoridad valuadora del Estado*.

En tal virtud, el contenido del pronunciamiento de la CABIN es un criterio técnico de valuación de operaciones inmobiliarias de naturaleza federal, por lo que puede considerarse que es en este órgano donde reside en general, la función valuatoria del tráfico inmobiliario federal.

Siendo así, el acto que concluye el ejercicio de dicha función tiene por contenido la fijación de un valor máximo indisponible, por resultar la CABIN, en este sentido procedimental, un órgano que necesariamente concurre a su deducción.

Para la elaboración de los avalúos que los promoventes le solicitan a la CABIN, ésta ha venido subrogando dichos trabajos a peritos externos, ya sean personas físicas o morales que son propuestos en primera instancia por un comité de evaluación, para que posteriormente sean asignados por el comité de asignación.

La emisión de dictámenes, como pronunciamiento de la CABIN, le es imputable en la medida en que hace suyas y autoriza o valida las opiniones que en el campo de la valuación obtiene de terceros, éstos prestan sus servicios al órgano materia de estudio.

Concretamente, los artículos 63, de la LGBN, 2 y 9, del Reglamento de la CABIN, establecen las atribuciones de la misma para la práctica valuatoria en materia inmobiliaria federal, siendo que los artículos 9 y 10 del citado Reglamento, previenen tanto la obligación de llevar un registro de peritos valuadores, como la posibilidad de asesorarse de los técnicos en la materia que estime conveniente.

Por lo que hace a la designación de los peritos externos, esta atribución se encuentra expresamente establecida por el artículo 5 del Manual por el que se Regula la Organización y Funcionamiento Interno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales,⁴⁹ mismo que establece como facultad específica del Presidente de la Comisión, el designar los peritos externos, en ejercicio de la facultad antes citada, se encuentra perfectamente establecido en el aludido Manual autorizado para este órgano, mismo que se encuentra aprobado y sancionado en los términos previstos por la fracción XII, del artículo 9 del Reglamento de la misma.

De esta manera, los trabajos periciales que contrata con terceros únicamente constituyen supuestos de hecho que al formalizarse con su autorización se integran como contenido de su propia opinión frente a la Dependencia o Entidad que solicita la emisión de un dictamen de avalúo y justipreciación de rentas.

⁴⁹ Este Manual se implementó por primera vez el 13 de julio de 1952, ampliándose el 6 de mayo de 1981 y modificándose el 14 de mayo de 1997 y el 29 de septiembre del mismo año.

Los servicios que presta la CABIN integran substancialmente la materia de sus atribuciones como es el caso de su actividad valuatoria, cuyo contenido material proviene de los dictámenes de los peritos que contratan con ella.

No obstante lo anterior, existen jurídicamente supuestos en que la CABIN no actúa como autoridad valuatoria de la Federación, sino en concurrencia con otras instituciones del ramo, en igualdad de condiciones con éstas.

De esta forma y a manera de ejemplo, la CABIN, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación que a la letra indica: La base para enajenación de bienes inmuebles embargados será el avalúo y para negociaciones, el avalúo pericial, ambos conforme a las reglas que establezca el Reglamento de este Código y en los demás casos, la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado, en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el embargo. A falta de acuerdo la autoridad practicará avalúo pericial..., en relación con lo dispuesto con el diverso 4° de su Reglamento, mismo que indica: "Los avalúos que se practiquen para efectos fiscales tendrán vigencia durante seis meses, contados a partir de la fecha en que se efectúen y deberán llevarse a cabo por las autoridades fiscales, instituciones de crédito, la CABIN o por corredor público..., rinde sus opiniones respecto del valor de inmuebles embargados a terceros particulares por las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de ejecución".

En consecuencia, si el supuesto de emitir avalúos solicitados por Dependencias y Entidades, encuadra en los supuestos de autoridad, en cuyo caso requerirá de una competencia formal, o si por el contrario, como titular de una capacidad civil general (propia de la Federación), se encuentra en aptitud de llevar a cabo los dictámenes de referencia.

Por otra parte la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento,⁵⁰ considera que la intervención de la CABIN para emitir avalúos proviene de la decisión de la primera.

El mencionado Organismo contempló a la CABIN, en operaciones inmobiliarias de interés federal, como *órgano calificado desde el punto de vista técnico financiero, idóneo* por lo tanto para cumplir las finalidades de las respectivas instrucciones, máxime que el recurso a la colaboración de los particulares; desde el punto de vista de racionalidad del gasto público, deriva de la imposibilidad, la insuficiencia o la inconveniencia de la administración de atender el interés público concreto con sus propios medios.

Por lo demás, la circunstancia de que la petición de sus servicios para emitir dictámenes valuatorios y de justipreciación de rentas se reserve a sujetos públicos, únicamente significa la imposición de una modalidad legal restrictiva del ejercicio de su capacidad jurídica, pues al igual que en otros casos en el ordenamiento, dicha limitación no afecta el contenido de la aptitud jurídica negocial en que consiste tal capacidad.

No obsta para lo anterior que los dictámenes ordenados a CABIN sobre este particular se denominan "justipreciaciones de rentas" y "avalúos" pues tales títulos sólo son un enunciado léxico que deriva de la función típica de la CABIN a que se refiere el artículo 63 de la LGBN, toda vez que el objeto de los mismos es el de integrar un modelo de evaluación financiera que permite determinar mediante procedimientos y fórmulas, el pago de las obligaciones futuras en caso de justipreciaciones y el monto a pagar por virtud del avalúo, a cargo de la Dependencia o Entidad solicitante, así como fijar el monto indemnizatorio por expropiación de inmuebles y cuando se rescaten concesiones por parte de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la CABIN, como órgano desconcentrado de la Secretaría (SECODAM), además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión tendrá las siguientes:

⁵⁰ Creada por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1979.

Artículo 30 del Reglamento Interior de la SECODAM.-

El Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tendrá las siguientes facultades genéricas:

...V.- Las demás que le confiera el Titular de la Secretaría y las que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias respectivas.

De acuerdo con estas disposiciones, las atribuciones de la CABIN no quedan limitadas en rigor a las previstas en la LGBN o en el Reglamento de dicho órgano desconcentrado, sino que, en adición a las mismas, puede recibirlas del titular de la Dependencia para efectos distintos de los contemplados para el ejercicio de las facultades que como órgano desconcentrado, son propias de dicha Comisión.

Ahora bien, como en el caso de instrucciones dadas a la CABIN para intervenir en emisión de avalúos constituyen una aplicación de diversos Lineamientos emitidos por la citada Comisión Intersecretarial, es claro que en la especie, por lo respecta a la CABIN, se trata de atribuciones que directamente, en el campo de la propia SECODAM, le confiere su titular, y que son distintas de las que expresamente le confieren la LGBN, su Reglamento u otras leyes y reglamentos, distinción que autoriza el texto de la fracción V del artículo 30 del Reglamento Interior de SECODAM .

De esta forma se crean diversas metodologías para la emisión de dictámenes valuatorios; la CABIN puede realizarlos con ayuda de otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

En tales condiciones, y toda vez que las atribuciones mencionadas se confían a la CABIN como órgano de autoridad, y como la más calificada instancia valuatoria del ramo, es claro que la regularidad jurídica de tales atribuciones deriva directamente de la aplicación de las disposiciones transcritas.

Asimismo, la CABIN puede prestar servicios valuatorios (emitir dictámenes) en casos distintos de los previstos por la ley correspondiente,* los ingresos que por este concepto perciba encuadran en el concepto de aprovechamiento,⁵¹ así, de esta forma se expresa la realidad concreta de la extensión de las atribuciones de la CABIN, ya que también puede válidamente actuar en el campo de las denominadas consultorías, que por lo demás se previenen por el último párrafo del citado artículo (productos).

Dictamen técnico como acto de autoridad

Como aspecto preliminar en este caso y como lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la figura del Presidente de la República, recae el mando de toda la Administración Pública Federal, ya sea centralizada o paraestatal, éste administra sus Dependencias y Entidades, por medio de la publicación de su Reglamento,⁵² la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fue constituida como organismo técnico valuatorio, con arreglo a la competencia que en su momento estableció la ley respectiva.

Así, la CABIN como una extensión del aparato administrativo cuya cabeza es el Titular del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo a un orden piramidal cuya punta es el propio Jefe de Estado, éste realiza sus funciones por conducto de los diversos entes que coadyuvan en su actividad, con el fin de atender las necesidades públicas.

En lo que respecta al caso específico de la CABIN, la misma es un órgano público desconcentrado de carácter técnico, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propio, sólo autonomía técnica, que tiene por objeto practicar los avalúos y justipreciaciones de renta de inmuebles a petición de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

La LOAPF, establece que la administración pública centralizada está formada por las Secretarías de Estado y por los departamentos administrativos y que la administración pública paraestatal se integra, entre otros, con los organismos descentralizados.

* Artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales.

⁵¹ Artículo 3° del Código Fiscal de la Federación.

⁵² Mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 1950.

En consecuencia, la noción de órgano es común a la Administración Federal, por cuanto corresponde a la manera y condiciones en que la Constitución previene por un lado la formación de la persona jurídica Estado sujeta a su ordenamiento originario y, por otro, la formación de las personas públicas colocadas en rangos inferiores identificadas en ordenamientos jurídicos derivados y por lo mismo subordinados al de aquel.

El reparto de atribuciones entre una organización y otra, está determinado por un criterio material de soberanía necesariamente regulado por la ley formal.

En tanto como órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es un órgano de Estado, en términos de los artículos 2º, 29 y 30 de su Reglamento Interior, la CABIN constituye parte integrante de un órgano central de la Administración Pública Federal, como dependencia auxiliar del Ejecutivo Federal, que conforme al artículo 90 Constitucional, forma uno de los órganos de la persona fundamental de la Federación, la cual actúa por su conducto en el carácter de autoridad, en los casos del artículo 63 de la LGBN pudiendo someterse, con algunas restricciones, al derecho privado.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que la Comisión que nos ocupa es parte integrante de la Administración Pública Centralizada, dado que fue creada como un *organismo técnico en materia valuatoria adscrito a la otrora Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*; así que forma parte del Poder Ejecutivo, constituye un órgano auxiliar del mismo sin prescindir de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Adicionalmente, mediante la publicación de las modificaciones y adiciones a la LGBN,⁵³ se varían las facultades de la CABIN, como a continuación se describe: la CABIN participará en todas las expropiaciones de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal, independientemente de quien sea el beneficiario del acto administrativo expropiatorio.

⁵³ Publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1987.

Por otra parte debe destacarse la injerencia del Estado y este órgano en su función pública respecto de sus funcionarios; de esta forma, para comprender la eficacia del Estado de Derecho, se requiere que el poder público asuma, en tanto sujeto fundamental del ordenamiento, la responsabilidad que le compete por las lesiones antijurídicas generadas por sus actividades jurídicas y materiales.

No puede existir verdaderamente un Estado de Derecho si sus órganos quedan substraídos a su deber ordinario de responder conforme a los principios generales de derecho, oponiendo a las exigencias de reparación de daños causados por su actuación.

La evolución jurídica de la relación poder-libertad ha resultado en el ámbito de la responsabilidad pública de la Nación, de su particular concepción del equilibrio entre las acciones antijurídicas del Estado en atención de satisfacer el interés general, y la eficacia frente al mismo, respecto de los derechos individuales.

La estructura de la obligación de responsabilidad directa del Estado esta condicionada a principios de derecho civil, la cual se funda en la culpa o el dolo como condiciones de surgimiento del deber de reparación,⁵⁴ por los hechos ilícitos de éste, en este caso, lo que se imputa a la persona no es la titularidad o la autoría de los actos sino de sus efectos.

Por otra parte la CABIN, resulta ser un ente de la Administración Pública Centralizada que queda incluida por este hecho dentro de la categoría de autoridad, requerida por el Artículo 103, fracción I de la CPEUM, asimismo su actuación deriva de disposiciones legales, toda vez que con su actividad valuatoria creará y privará de derechos a los particulares, por lo tanto dichos actos administrativos podrán ser impugnados en amparo, haciendo válido el aludido precepto constitucional.

⁵⁴ Artículo 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

La función valuatoria a través de la Comisión, resulta ser la creación de actos indudablemente administrativos, con un control constitucional, lo que impedirá una flagrante violación de garantías individuales, lo que es inadmisibile en nuestro país, que tiene un estado de derecho.

Si bien como hemos planteado, este órgano desconcentrado emite resoluciones técnicas encaminadas a fijar el precio a bienes dentro del tráfico inmobiliario federal, que carece de la disposición de la fuerza pública, pero cuando valida esas resoluciones técnicas con su aprobación, se crea el avalúo, encontrándonos ante un acto administrativo de autoridad.

Asimismo, en los ordenamientos legales inherentes a la CABIN, se advierte que sus funciones son de carácter técnico, implicando esta última una tarea pública la cual realiza no como órgano de consulta técnica sino como autoridad de facto, igualmente tiene ciertas facultades decisorias que el Ejecutivo Federal le ha encomendado para el cumplimiento de esa actividad pública, como la única instancia valuatoria del Gobierno Federal.

La Comisión que nos ocupa es un órgano público desconcentrado, de carácter técnico, que no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, que tiene el encargo de emitir avalúos y justipreciaciones de rentas. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la Administración Pública Centralizada está formada por Secretarías de Estado integradas entre otros, con los órganos desconcentrados.

De acuerdo con lo anterior, la CABIN es parte integrante de la Administración Pública Centralizada dado que fue creada por Decreto Presidencial como un organismo técnico en materia de valuación adscrito a una Dependencia del Ejecutivo Federal; forma parte del Poder Ejecutivo, constituye un órgano auxiliar del mismo, ejerciendo sus atribuciones que las disposiciones jurídicas le otorgan.

BREVES COMENTARIOS

La orientación del sistema administrativo del país iniciada por el Gobierno Federal, se concibe en general como una interpretación de los contenidos constitucionales y su aplicación al perfil contemporáneo de las relaciones Estado-Sociedad conforme a los principios de su organización política.

De esta forma en nuestra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendida ésta como norma jurídica, ha implicado la exigencia de llevar a cabo acciones con efectos en la organización pública responsable de su realización y particularmente en el campo de la Administración Estatal.

La estructura administrativa, en este sentido, resulta ser el reflejo de los pronunciamientos del sistema nacional económico y social, mismo que transforma la vida de la población.

La formación de un patrón de relaciones del pueblo y del poder político, funciona según el significado administrativo de nuestra Constitución, a través de la forma estabilizadora y dinámica de la planeación democrática, esto siempre será de acuerdo a las exigencias del pueblo; la administración se adecua por él; así la realidad orgánica de la administración corresponde con la realidad de los intereses generales autoritariamente definidos por la ley.

Es precisamente en esta ordenación orgánica de la administración Estatal, donde la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales sometida por esencia a la naturaleza legal de su aparición donde se localiza el objeto de estas:

CONCLUSIONES

1. El concepto de comisión en la generalidad designa a un grupo de personas a las cuales se les encarga un trabajo específico, laborando con el organismo creado, en concordancia con la competencia que le determinen las leyes.
2. El Estado dentro de su estructura orgánica, para realizar sus funciones en atención a los requerimientos de la sociedad necesita entes que coadyuven a realizar su función administrativa que procura el bienestar de la colectividad, de esta forma crea las comisiones como dependencias o entidades.
3. Desde la gestación de nuestra Constitución se consigna que para el desempeño de las labores del Poder Ejecutivo Federal, éste necesita diversos órganos y organismos que se entiendan cada uno con las diversas ramas de la administración pública, mismos que con su doble función ejercía atribuciones políticas o administrativas, sin que éstas se mezclen, porque se desviaría su objeto natural.
4. Como primer antecedente normativo de las comisiones tenemos "La Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que prevé la creación de personas morales sujetas a la supervisión financiera y al control administrativo del Gobierno Federal. Asimismo se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional mediante la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en dicha Secretaría se contempla un órgano controlador a que se

refería la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, dado que ese órgano es una comisión misma que se formó con un cuerpo colegiado de inspectores, que tenían el encargo de controlar y vigilar la planeación, vigilancia y coordinación de la inversión pública de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública; la labor en un principio de este tipo de entes, fue coordinar y vigilar.

5. En México las comisiones como extensión del aparato administrativo estatal, surgen en la década de los 40's; se observa pues que las mismas son instituciones relativamente nuevas, creadas con la particularidad de tener autonomía técnica, justificación de su creación.
6. En nuestro derecho positivo la comisión como órgano colegiado tiene sustento en la fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución, mismo que establece que corresponde al Presidente de la República la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, de esta forma las comisiones se crean por ley o por decreto.
7. En congruencia con lo anterior, el Ejecutivo deberá contar con los órganos públicos que las circunstancias le pidan; en tal virtud, deberá crear el organismo u órgano previo examen que haga de la necesidad de su creación.
8. Asimismo, a las comisiones se les dota de autonomía técnica, es decir cuando se le asignan reglas de gestión administrativa y financiera de las aplicadas a la Secretaría de la cual depende, con semejanzas a las utilizadas por el sistema empresarial privado.
9. Las comisiones desconcentradas, su naturaleza, mas que jurídica es práctica, toda vez que no se elimina la *línea* de la autoridad desconcentrante quien dicta lo conducente en su función.

10. En nuestro país desde el surgimiento de las comisiones organismos existe la tendencia a restarles autonomía; es obvio toda vez que es imposible que el Gobierno deje de tener injerencia, pues de otro modo se atomizaría la acción de la administración en diversas tendencias que, incluso, podrían ser contradictorias.
11. El punto de partida de la desconcentración en la administración institucional lo tenemos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 17.
12. El fundamento legal de las comisiones, se constriñe en los principios de jerarquía y coordinación administrativos, además del ordenamiento expreso sobre las mismas, Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales...".
13. Las comisiones intersecretariales son creadas por Acuerdo presidencial, mismo que indica si éstas son transitorias o permanentes y para tal efecto, ejemplificamos con tres comisiones de carácter permanente; Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Agua, y como comisiones transitorias tenemos a la Comisión del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri y la Comisión de Concordancia y Pacificación.
14. Las comisiones pueden ser organismos u órganos intermediarios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno varios Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Directores Gerentes de Organismos Descentralizados, Empresas de Estado, representantes de ellas o depender de la administración central, asimismo pueden estar integrados con asociaciones civiles.

15. En 1916, se institucionaliza la administración de la Nación mediante la Ley de Bienes Inmuebles que es su Sección Segunda, crea el Departamento de Bienes Nacionales y Asuntos Varios, teniendo como antecedente las leyes de reforma.

16. Con el objeto de atender el despacho de los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales; el Ejecutivo Federal creó la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, mediante la publicación de su Reglamento, asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales estableció para tales efectos, que la venta de inmuebles federales se llevará a cabo sobre las bases del avalúo que practicará la CABIN o alguna Institución Nacional de Crédito; aquí se encuentra el sustento jurídico de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

17. El 6 de mayo de 1981, mediante la publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación de las reformas al Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, donde se señala su dependencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y se estableció su carácter de cuerpo colegiado tripartita; se observa ya como un órgano desconcentrado toda vez que depende de la citada Secretaría orgánica y funcionalmente, contando sólo con autonomía técnica; características de la desconcentración; subsecuentemente mediante Decreto que reforma al Reglamento SAHOP publicado en el DOF. el 8 de septiembre del mismo año, se definió a la CABIN como órgano técnico-administrativo especializado y desconcentrado de la citada Dependencia.

18. Se amplían las atribuciones de la CABIN, destacándose básicamente la de fijar el monto de la indemnización por la expropiación de bienes inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal, la CABIN es la instancia valuatoria única para esos efectos, de la Administración Pública Federal.

19. Por diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se varían las atribuciones de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de esta forma la CABIN ya es un órgano desconcentrado, por lo tanto, no tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, pero cuenta con ingresos propios que percibe de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que le soliciten avalúos y justipreciaciones de rentas, es en ese punto donde aparece una peculiaridad de este órgano, toda vez que puede llegar a constituir un patrimonio propio, porque del servicio que presta, percibe ingresos económicos externos, ajenos a la partida presupuestal estatal que le asigna el Gobierno Federal.
20. Como esta Comisión forma parte del sistema de centralización administrativa se le transfieren facultades de decisión, ejercidas hasta entonces por el poder central, la decisión corresponde siempre al Estado y no a una persona pública menor, pero actúan a nombre del Estado, no la Dependencia desconcentrada sino propiamente la CABIN.
21. La autonomía técnica, es la razón de la desconcentración de la Comisión, porque sigue lineamientos de gestión administrativa, además de la elaboración de avalúos y justipreciaciones de renta, meras investigaciones técnicas que valida con su aprobación.
22. La organización y atribuciones de la Comisión provienen de ordenamientos externos a la misma, es decir, las leyes y sus reglamentos o acuerdos, a parte de la normativa que con apoyo en los mismos puede expedir por sí.
23. Básicamente el objeto de la CABIN consiste en practicar el avalúo de los inmuebles que adquieran, graven o enajenen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal y de los inmuebles, donados por la Federación a los Gobiernos de los Estados y Municipios, y que éstos, a su vez, enajenen mediante cualquier título, practicar justipreciaciones de renta y administrar todos los bienes inmuebles federales por conducto de su unidad administrativa, Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.

24. Las personas físicas que forman parte de la Comisión, miembros del órgano colegiado, son servidores de la Administración Pública Federal y por lo tanto, sujetos a las reglas de organización y competencia dispuestas por la ley, así el artículo 108 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo I, dispone: Para los efectos de las responsabilidades..., a toda persona que ocupe un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública Federal...
25. Sólo a la CABIN le resulta una cuestión propia la fijación del valor máximo en la actividad valuatoria, por serle inherente en la medida en que hace suyas y autoriza o hace válidas las opiniones que en el campo de la valuación obtiene de terceros (peritos, tales como ingenieros y arquitectos, mismos que prestan sus servicios a la CABIN), cuyo contenido material proviene de los dictámenes de los peritos que contratan con ella.
26. La potestad valuatoria no es a causa de un título convencional entre usuarios del servicio valuatorio y la CABIN, sino de un ordenamiento legal expreso de orden público y por lo tanto obligatorio para la Comisión.
27. La CABIN es titular única de la facultad de fijar en los casos de expropiación agraria la indemnización relativa, ya que el Artículo 94 de la Ley Agraria al referirse específicamente al caso de regularización no hay ninguna regla que diga que otro órgano hará el avalúo en cuestión, sino únicamente la manera y condiciones en que debe ser fijada tratándose de la expropiación prevista en el Artículo 93, fracción V, de la Ley en cita, de acuerdo con el cual los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causas de utilidad pública consistente en la regulación de la tenencia de la tierra urbana y rural, así únicamente a la CABIN le corresponde la fijación del monto de la indemnización en los casos de expropiación por regularización, el cual será determinado por valores de interés social, esto es por causa de utilidad pública.
28. La Administración Pública Federal al realizar sus actividades en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la ley y en otras desborda ésta, adoptando medidas de conveniencia ocasional o de prudente gestión, es decir, cuando el Estado, dígase Administración Pública no manda, sino se equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos.

29. Los dictámenes valuatorios emitidos por la Comisión en los términos del artículo 63 de la LGBN, se integran con determinada autonomía en los procedimientos públicos complejos que requieren de la intervención de la CABIN, puede hablarse de que tal órgano tiene una competencia legal, máxime que la ley dispone no sólo la obligación de acudir a ella como instancia valuatoria única del Gobierno Federal en los casos de que se trata, sino, además, porque sus determinaciones son vinculantes para las Entidades y Dependencias que concurren al procedimiento, tanto es así, que con frecuencia los referidos dictámenes que expide son considerados por las autoridades judiciales como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.
30. En otros términos, el calificativo de acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por un cuerpo colegiado, quien ejecuta actos en ejercicio del poder de imperio, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o derecho por medio de una decisión, con la ejecución de esa decisión, o bien por ambas.
31. El contenido del pronunciamiento de la CABIN es un criterio técnico de valuación de operaciones inmobiliarias de naturaleza Federal, en tal virtud puede considerarse que es en este órgano donde reside en general, la función valuatoria del tráfico inmobiliario federal, siendo así, el acto que concluye el ejercicio de dicha función tiene por contenido la fijación de un valor máximo indisponible, por resultar la CABIN, en este sentido procedimental, un órgano de autoridad que necesariamente concurre a su deducción, fijar tal valor máximo.
32. La emisión de dictámenes, como pronunciamiento de la CABIN, le es imputable en la medida en que hace suyas y autoriza o valida las opiniones que en el campo de la valuación obtiene de terceros, éstos le prestan sus servicios, de esta manera, los trabajos periciales que contrata con terceros únicamente constituyen supuestos de hecho que al formalizarse con su autorización se integran como contenido de su propia opinión frente a la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal quien solicita la emisión de un dictamen de avalúo y justipreciación de rentas.

33. En tanto como órgano desconcentrado de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en términos de los artículos 2º, 29 y 30 de su Reglamento Interior, la CABIN constituye parte integrante de un órgano central de la Administración Pública Federal, como dependencia auxiliar del Ejecutivo Federal, que conforme al artículo 90 Constitucional, forma uno de los órganos de la persona fundamental de la Federación, la cual actúa por su conducto en el carácter de autoridad, en los casos del artículo 63 de la LGBN pudiendo someterse, con algunas restricciones, al derecho privado.

34. De acuerdo con lo anterior, tenemos que la Comisión que nos ocupa es parte integrante de la administración pública centralizada, dado que fue creada mediante la publicación de su Reglamento como un organismo técnico en materia valuatoria adscrito a la otrora Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; así que forma parte del Poder Ejecutivo, constituye un órgano auxiliar del mismo sin prescindir de su poder político regulador y de la tutela administrativa, en tal virtud es autoridad por que se cumplen los presupuestos de unidad administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

35. Este órgano en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegare a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal emite actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

36. Por otra parte la CABIN, resulta ser un ente de la Administración Pública Centralizada que queda incluida por este hecho dentro de la categoría de autoridad, requerida por el artículo 103, fracción I de la CPEUM, asimismo su actuación deriva de disposiciones legales, toda vez que con su actividad valuatoria creará y privará de derechos a los particulares, por lo tanto dichos actos administrativos pueden ser impugnados en amparo, haciendo valido el aludido precepto constitucional, que con su control impedirá una flagrante violación de garantías individuales, lo que es inadmisibles en nuestro país, que tiene un Estado de Derecho.

INDICE DE ABREVIATURAS

Administración Pública Federal	APF
Artículo	Art.
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	BANOBRAS
Código Civil	CC
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	CABIN
Comisión del Cuadragésimo Aniversario de la Secretaría de Salud y Asistencia	CCASS
Comisión de Concordia y Pacificación	COCOPA
Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri	CDTS
Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra	CORETT
Comisión Federal de Electricidad	CFE
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Diario Oficial de la Federación	DOF
Ley Agraria	LA
Ley de Aguas Nacionales	LAN
Ley de Expropiación	LE
Ley Federal de Entidades Paraestatales	LFEP
Ley General de Bienes Nacionales	LGBN

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal	LCGFODEPE
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	SAHOP
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	SECODAM
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	SEDUE
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	SEMARNAP
Secretaría de Patrimonio Nacional	SPN
Secretaría de Programación y Presupuesto	SPP
Secretaría de Salubridad y Asistencia	SSA
Secretaría de Salud	SS

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino. "Tratado General de Derecho Administrativo", Editorial Bosch S.A., Barcelona, España, 1977.
- CANASI, José. "Derecho Administrativo", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1972.
- DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal", Editorial Porrúa S.A. México, 1983.
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.
- GARRIDO FALLA, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo", Volúmen I, Editorial Tecnos S.A., España, 1989.
- LUCERO ESPINOSA, M. y Otros. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa S.A. de C.V., México, 1991.
- MARTINEZ MORALES, Rafael. "Derecho Administrativo", Segundo Curso, Editorial Harla S.A., México, 1991.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México 1989.
- NOSA, M. "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa S.A. de C.V., México 1991.
- OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
- PEREZ DE LEON, Enrique. "Notas de Derecho Constitucional Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México, 1992.

- RUIZ MASSIEU, José F., "Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública", Editorial Limusa S.A. de C.V., México, 1989.
- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Galve S.A., México, 1972.
- FLORES GARCÍA, Fernando., "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1992.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría De Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
- Ley Agraria
- Ley de Expropiación
- Ley de Amparo
- Ley de Procedimiento Administrativo del Departamento del Distrito Federal
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
- Código de Comercio
- Código Fiscal de la Federación
- Manual de Procedimientos y Lineamientos Técnicos de Valuación Inmobiliaria de la Autorización de Sociedades y Registro de Peritos Valuadores Departamento del Distrito Federal.

JURISPRUDENCIA

- **Jurisprudencia.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Cuándo tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo. Tesis: J/2ª. 49/45. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Epoca: 9ª, Tomo II, septiembre de 1995, pág. 212.**
- **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis jurisprudencial número 373, publicada en el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala.**

ENCICLOPEDIAS

- **Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo IV, Buenaventura Pellisé Prats, Ed. Fca. Seix, S.A. Barcelona, 1981.**
- **Enciclopedia Jurídica, E. Masareñas, Carlos, Barcelona, Ed. Fco. Seix, S.A. 1981.**

DICCIONARIOS

- **Diccionario de Derecho, De Pina Vara, Rafael; De Pina, Rafael, Decimosexta Edición, pág. 51, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990.**
- **Diccionario de Legislación y Jurisprudencia, Escriche, Joaquín, Bogotá, Colombia, 1991.**
- **Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo II, México, 1995.**
- **Diccionario Jurídico, Ramírez Gronda, Juan D., 10ª. Edición Actualizada, Ed. Claridad, Argentina, 1990.**

- Diccionario para Juristas, Palomar de Miguel, Juan, Ed. Mayo, México, 1985.
- Diccionario Jurídico, Garrone, José Alberto, Ed. Abeledo-Perrut, Argentina, 1989.
- Vocabulario Jurídico, Couture, Eduardo, quinta Impresión, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993.

REVISTAS

- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Comisiones Intersecretariales, Mayo 1980.
- Revista "Conexión" de la CFE, No. 4, abril de 1997.
- Revista de la Unidad de Comunicación Social, CFE, 1996.
- Revista Interna de la CNBV, septiembre de 1995.
- Revista Información Jurídica-Pemexlex, número 33, México, D.F. 1995
- Revista "Epoca", El Conflicto en Chiapas, abril de 1994, México.

OTRAS PUBLICACIONES

- Diario Oficial de la Federación
- Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal
- Manual Interno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales
- Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Epoca 5A, Tomo I.
- Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Epoca 5A, Tomo CXIX.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterio número 300 que aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1971-1988, Segunda Parte.