



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"**

**CONTROL, ADMINISTRACION Y
APROVECHAMIENTO DEL INMOBILIARIO
FEDERAL.**

M-0030758

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SERGIO RENATO MARTINEZ AGUILAR

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES :

Francisco y Beatriz,
que con su amor y confianza
me enseñaron el camino.

A MIS HERMANOS :

Con mucho cariño.

A MI PROMETIDA :

Lorena,
por su gran amor y constante
esfuerzo en la realización de
nuestros propósitos.

A LOS LICENCIADOS :

José Antonio Sixtos Ortega

Georgina Arteaga Camarena,

el más profundo agradecimiento por su
invaluable cooperación y apoyo en la
elaboración del presente trabajo.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	1

CAPITULO I

EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

1.1	Concepto de Estado	2
1.2	Patrimonio del Estado	4
1.3	El Dominio o Propiedad del Estado sobre su Territorio	5
1.4	Fronteras del Estado	7
1.5	El Principio de Extraterritorialidad	8
1.6	El Régimen Constitucional de los Bienes del Estado	10

CAPITULO II

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

2.1	Antecedentes Generales	12
2.2	Bienes del Dominio Público y Bienes del Dominio Privado de la Federación	14
2.3	La Nueva Ley General de Bienes Nacionales del 8 de enero de 1982	29
2.4	Enajenación, Concesión y Arrendamiento de Bienes Inmuebles Federales	35
2.5	Ocupación Administrativa, Recuperación y Reivindicación de Bienes Inmuebles Federales	46
2.6	Nacionalización de Inmuebles	55
2.7	Justipreciación de Rentas	64
2.8	Inventario y Registro de Bienes Inmuebles Federales	66

M-0030758

CAPITULO III

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ACTUAL PARA EL -- CONTROL, ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO DEL INMOBILIARIO FEDERAL.

3.1	La Reforma Administrativa del Gobierno Federal	70
3.2	Dirección General de Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural	73
3.3	Dirección General de Administración y Aprovecha- miento del Inmobiliario Federal	74
3.4	Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales	76

CAPITULO IV

ESTRUCTURA JURIDICA ACTUAL PARA EL - CONTROL, ADMINISTRACION Y APROVECHA- MIENTO DEL INMOBILIARIO FEDERAL.

4.1	Aspectos Generales	81
4.2	Leyes y Reglamentos	82
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS		84
BIBLIOGRAFIA		87
LEGISLACION CONSULTADA		89

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como objeto, proporcionar una visión general de los aspectos jurídicos que regulan el Inmobiliario Federal, partiendo de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que entre sus objetivos contempla el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta el Estado. Para tal efecto, correspondió a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas llevar a cabo un estudio de las disposiciones aplicables a los bienes inmuebles de la Nación, dando por resultado que se expidiera una nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 8 de enero de 1982.

Este ordenamiento establece un nuevo sistema para el Control, Administración y Aprovechamiento del Inmobiliario Federal, otorgando a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas importantes atribuciones en esta materia, mismas que encuentran su fundamento en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, este trabajo pretende sistematizar el estudio del Patrimonio de la Nación, concretamente al Inmobiliario Federal. Asimismo y por último se proponen algunas medidas que pueden ser de utilidad para lograr una mayor eficiencia en el Control, Administración y Aprovechamiento del Inmobiliario Federal.

CAPITULO I

EL PATRIMONIO DEL ESTADO.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO.

Al Estado lo captamos de primera intención como un algo, como una realidad, y es que aún antes de conocerlo, vivimos dentro de él, nos rodea y absorbe, nos encontramos sumergidos dentro del mismo.

Partiendo de la observación de la realidad que nos rodea, el Maestro Porrúa Pérez elabora el siguiente concepto de Estado, que me parece muy atinado, ya que es desarrollado en términos sencillos y nos da una idea clara de lo que es el Estado.

El primer dato que nos proporciona la observación, es que no vivimos aislados, sino en unión de otros seres humanos a los que estamos vinculados por los diversos lazos de la solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, etc., y las formas mentales colectivas, lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad, etc., integrando una SOCIEDAD HUMANA. Descubrimos de esta manera la primera nota : El Estado es una Sociedad Humana.

La observación de esa sociedad humana, nos da a conocer que la misma se encuentra establecida permanentemente en un TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, con exclusión de otras sociedades estatales que se encuentran también viviendo en sus respectivos territorios. Así añadimos un dato más a nuestro concepto y decimos que : El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde.

Al seguir reflexionando sobre los datos de nuestra observación, advertimos que la existencia de una sociedad humana implica, de manera necesaria, la presencia en la misma de un orden normativo de la conducta y de la estructuración del grupo social. Estudiando esas reglas de conducta nos damos cuenta que las mismas forman en conjunto un sistema armónico de normas de derecho.

Añadimos así otro dato, el ORDEN JURIDICO, y decimos : El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico.

Pero todo orden supone, de manera necesaria, la existencia de un ordenador y el orden jurídico tiene la imperatividad como una de sus características esenciales. En la sociedad humana estatal el orden jurídico es creado, aplicado y sancionado por

un PODER que dispone de las facultades necesarias para ese objeto, en última y suprema instancia, de manera Independiente de otro poder que le sea superior, y que por eso se llama SOBERANO. Lo anterior ya nos permite decir : El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano.

Si ahora reflexionamos nuevamente sobre la sociedad humana que se encuentra en la base del Estado, nos damos cuenta que no permanece inmóvil, sino que los seres humanos que la integran desarrollan una actividad incesante. Pero esa actividad social, por la presencia ineludible del orden jurídico que la rige queda -- por ello orientada en el sentido de las normas que la encauzan y por ello lleva dentro de sí, de manera necesaria, una teleología.

Moldeada por el orden jurídico, la actividad de la sociedad humana estatal, tiene la misma teleología, la misma finalidad, que el orden jurídico y como el sentido último de este ordenamiento es realizar los más altos valores de la convivencia social humana, la finalidad del Estado concurre a ese objeto. El contenido de esa teleología se expresa en la obtención del BIEN. Pero como todos los integrantes de esa sociedad han de participar de dicha obtención es un BIEN PUBLICO. Pero ese bien es efímero en relación con la limitada existencia material del hombre y por ello es un BIEN PUBLICO TEMPORAL.

Añadiendo esta nueva nota, decimos : El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado y sancionado por un poder soberano, para obtener el Bien Público Temporal.

Por último, nos podemos dar cuenta de que no obstante la actividad incesante de los hombres que integran la sociedad que está en su base, las notas que hemos descubierto en el Estado permanecen invariables dentro del mismo. Esta presencia invariable obedece a que el Estado es una INSTITUCION que disfruta de PERSONALIDAD MORAL a la que el orden jurídico atribuye un conjunto de derechos y obligaciones que le hacen nacer como PERSONA JURIDICA.

Reuniendo todas las notas que descubrimos en la realidad estatal en que vivimos, podemos decir :

EL ESTADO ES UNA SOCIEDAD HUMANA, ESTABLECIDA EN EL TERRITORIO QUE LE CORRESPONDE, ESTRUCTURADA Y REGIDA POR UN ORDEN JURIDICO, QUE ES CREADO, DEFINIDO Y APLICADO POR UN PODER SOBERANO, PARA OBTENER EL BIEN PUBLICO TEMPORAL, FORMANDO UNA INSTITUCION CON PERSONALIDAD MORAL Y JURIDICA. (1)

(1) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Ed. Porrúa, 1975, págs. 21-22.

1.2 PATRIMONIO DEL ESTADO.

La actividad estatal exige un patrimonio. La Ley reserva al Poder Ejecutivo el cuidado y manejo de los bienes que lo forman, de ahí que el régimen normativo al que se someten éstos, constituya un capítulo especial dentro del Derecho Administrativo. La noción de patrimonio estatal se distingue de la idea civilista de patrimonio, precisamente por su diferencia específica. La universalidad de bienes, acciones y derechos del Estado cobra unidad por los fines a los que se orienta, y consecuentemente, se somete en cuanto a su adquisición, conservación, uso, aprovechamiento y disposición a reglas propias exorbitantes -- del Derecho Privado.

El patrimonio del Estado puede definirse como "El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de -- dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma -- permanente, a la prestación directa o indirecta de los servi-- cios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objeti-- vos o finalidades de política social y económica". (2)

De esta definición se desprenden los elementos del patrimonio del Estado, siendo éstos:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas;
- b) Que se valoran pecuniariamente;
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;
- d) Y forman una unidad, de la cual es titular el Estado o -- las entidades públicas por él creadas o reconocidas.

Así, se puede decir que el Estado necesita de una adecuada organización administrativa, que le sirva para lograr el óptimo aprovechamiento de sus elementos constitutivos, para el cumplimiento de sus funciones inherentes.

La Ley General de Bienes Nacionales, como instrumento que desarrolla el estatuto jurídico de los bienes de la Federación, -- nos dice que el patrimonio nacional se compone de :

- | | | |
|----------|------|---|
| ART. 1.- | I.- | Bienes de Dominio Público de la Federa--
ción, y |
| | II.- | Bienes de Dominio Privado de la Federa--
ción. |

(2) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1972, Pág. 859.

1.3 EL DOMINIO O PROPIEDAD DEL ESTADO SOBRE SU TERRITORIO.

El Territorio de un Estado es un elemento de primer orden, colocado a la par del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve éste.

A este respecto, encontramos dos grupos de opiniones : los que sostienen que el territorio es un elemento esencial para el Estado, y, los que niegan lo anterior argumentando la preponderancia del elemento humano sobre el territorio. (3)

En mi opinión, considero al territorio como un elemento necesario, más no indispensable del Estado; ya que en la actualidad se puede concebir un Estado sin territorio, ejemplo de esto, - lo encontramos en el Estado Palestino.

El Territorio de un Estado tiene dos funciones:

- a) Circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un freno a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional.

El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados.

- b) Constituye el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

Por otro lado, el Estado tiene sobre su territorio un derecho de dominio que se manifiesta en los siguientes preceptos constitucionales:

El artículo 27, párrafo I de la Constitución reconoce : "La -- propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Una vez constituida la propiedad privada, el párrafo III del mismo precepto señala:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la -- propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

(3) Porrúa, op. cit. pág. 273.

El Estado detenta una potestad soberana sobre su territorio, -- una propiedad originaria y tradicional, así como un pleno derecho de propiedad, enmarcado por el Derecho Internacional.

Asimismo el Estado tiene el derecho para regular, toda la propiedad pública y privada, que otorga o concede condicionalmente a los particulares para que ejerciten su derecho privado, pero conservando el Estado un derecho superior orientado a la regulación del régimen de la propiedad como una función social inspirada siempre en el interés público.

En resumen, se puede decir que el Estado tiene un verdadero derecho de propiedad sobre su territorio, regido por principios -- de derecho público interno y externo.

Ahora bien, el territorio puede ser entendido como "un elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía". (4) Nueva Carta Magna hace referencia al territorio nacional en sus -- artículos 42 y 48:

Artículo 42. "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en -- los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de -- las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

Artículo 48. "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido -- jurisdicción los Estados".

Sobre el territorio de cada Estado corresponde el ámbito de vigencia de su orden jurídico, que constituye un medio de subsistencia, equilibrio y orden para su total desarrollo.

(4) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. México, Ed. Porrúa, 1973, Pág. 435.

El artículo 27 constitucional le asigna caracteres muy importantes al territorio nacional. De acuerdo a este precepto, se reconoce la propiedad o dominio de la nación sobre su territorio y se puede decir que desde su origen ella es la única titular de ese derecho real de propiedad, que ejercerá por medio de representaciones de los diversos órganos que asumen la función política, o sea "la nación representada por el gobierno federal", atendiendo al texto del propio artículo 27.

La nación como propietaria del territorio nacional, tiene una muy importante facultad; ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas a los particulares -- constituyendo la propiedad privada.

Esta propiedad privada es regulada por la Constitución en sus artículos 14 y 27.

Analizando los diversos preceptos que regulan la propiedad, se verá que el Estado constituye la propiedad privada, pero al mismo tiempo impone severas restricciones a su ejercicio, tales, por ejemplo, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que ordena:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Para finalizar, diremos que el territorio ocupa el lugar de un instrumento necesario de que tiene que valerse el Estado, en forma análoga a la persona física, pero sin llegar a formar parte de su esencia.

1.4 FRONTERAS DEL ESTADO.

El territorio en su conjunto fija los límites del dominio nacional señalados en la Constitución. Dentro de esos límites el Estado ejerce su poder soberano, sin importar la extensión del territorio, ya que esta no tiene trascendencia doctrinaria, -- simplemente determina la abundancia o escasez de bienes materiales que posee un Estado, y que en un momento dado se traducen en el calificativo de Estados débiles y Estados poderosos, pero Estados al fin y al cabo.

El Estado es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica. Partiendo de lo anterior, se puede decir que las fronteras son demarcaciones políticas y significan el inicio del ejercicio de ese poder soberano, y al mismo tiempo son limitaciones a los demás Estados para no intervenir en los asuntos internos y externos de una Nación.

"La frontera fija los límites exactos de la soberanía internacional respecto a Estados determinados. Puede ser la frontera natural o artificial. La natural está constituida por un accidente geográfico; la artificial es una delimitación convenida por los Estados interesados". (5)

Por último podemos citar al artículo 20 de la Carta de la O.E.A. que dice: ---

"El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aún de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción". (6)

1.5 PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD.

Todo ordenamiento legal tiene un ámbito temporal y un ámbito espacial de vigencia. Esto quiere decir que sólo obliga por cierto tiempo, y en determinada porción de espacio. --

En el ámbito temporal, es posible que una Ley se aplique no solamente a los hechos jurídicos ocurridos desde la iniciación de su vigencia, sino también a las consecuencias de hechos anteriores, regidas inicialmente por otra Ley.

Los problemas surgidos por la aplicación de leyes que tienen diferente ámbito temporal de vigencia, suelen ser llamados "conflictos de leyes en el tiempo". Simultáneamente a éstos, se habla de "conflictos de leyes en el espacio", cuyo supuesto es tria en la coexistencia de preceptos legales referidos a los mismos hechos, pero que pertenecen a sistemas jurídicos cuyos ámbitos espaciales de vigencia son distintos.

El conflicto de leyes en el espacio, estriba en saber si determinada ley, que en principio es aplicable dentro del ámbito espacial del sistema jurídico a que pertenece, puede asimismo ser aplicable fuera de ese ámbito, es decir, extraterritorialmente.

(5) IBID. pág. 266.

(6) UNAM. Introducción al Derecho Mexicano. México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, 1981, Pág. 544.

Este problema es muy complejo, ya que no existe elaborada una ley suprema o constitución universal que rija a todos los Estados del mundo, como existen las constituciones particulares de cada Estado.

Empero, los pactos y convenios internacionales, por la propia voluntad de las naciones signatarias, subordinan el derecho nacional a las normas internacionales pactadas.

Ya planteada la cuestión, eminentes juristas a través del tiempo han señalado tres posibles soluciones:

- a) La aplicación territorial de la ley en forma absoluta;
- b) La aplicación extraterritorial absoluta;
- c) El sistema mixto; como resultante de la combinación de los sistemas territorial y extraterritorial, según sea el caso. (7)

En torno de estas tres bases de solución, han oscilado la doctrina y las soluciones prácticas que en diferentes épocas y durante el transcurso de los siglos, se han dado al problema de la eficacia de las leyes en el espacio.

Nuestra Carta Magna, asimilando el precedente de otras constituciones y de los principios generales del Derecho Internacional Público, reconoce el principio de extraterritorialidad de la ley:

Artículo 27, fracción I, párrafo III:

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

Artículo 104, fracción VI:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: "De los casos concernientes a los miembros del cuerpo diplomático y consular".

(7) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, 1977, págs. 408-409-410-411.

1.6 EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el patrimonio del Estado tiene las siguientes características:

La Nación tiene el derecho de propiedad sobre su territorio y ningún Estado puede ejercer su poder sobre ese territorio, salvo los limitados principios de extraterritorialidad que el Derecho Internacional regula, y que son comunes a todos los Estados.

Artículo 27, fracción I, párrafo tercero. "El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones".

El Territorio Nacional en base a los principios jurídicos internos y externos, es inalienable, imprescriptible y excluye cualquier otro poder.

Artículo 27, párrafo sexto. "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible....."

En la actualidad, las bases militares en otros Estados, así como las servidumbres bélicas, chocan con la Soberanía Nacional, que no reconoce otro poder que el que dimana del pueblo mexicano y se instituye para beneficio de éste.

Artículo 39. "La Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El Pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El Estado tiene la propiedad originaria de su territorio que le significa un amplio derecho de goce y disposición de él. Solamente la legislación interna puede fijar las bases jurídicas de esta propiedad. El particular tiene el derecho de goce o disfrute de la propiedad, transmisible en términos legales.

Artículo 27, párrafo primero. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

El Dominio Nacional corresponde totalmente al Estado Mexicano y puede en virtud de este derecho, transmitirlo a personas -- privadas nacionales y regular su apropiación por extranjeros.

Artículo 27, párrafo cuarto. "Corresponde a la Nación el Dominio Directo de todos los recursos naturales de la Plataforma -- Continental....."

Artículo 27, párrafo quinto. "Son propiedad de la Nación las -- aguas de los Mares....."

Artículo 27, fracción I. "Sólo los Mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho para adquirir el dominio de -- las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el -- mismo derecho a los extranjeros....."

La propiedad, de acuerdo a lo establecido en nuestro régimen jurídico, realiza una función social y está sujeta a las modalidades que dicte el interés público y a todas las regulaciones, restricciones o limitaciones que nuestra Constitución señala.

Artículo 27, párrafo tercero. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades -- que dicte el interés público....."

Al respecto, los artículos 830 y 831 del Código Civil para el Distrito Federal nos dicen:

Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades -- que fijen las leyes.

Artículo 831. La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad -- pública y mediante indemnización.

CAPITULO II

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

2.1 ANTECEDENTES GENERALES.

La historia Jurídico-Administrativa de los bienes inmuebles -- que integran parte del patrimonio de la nación, cuenta con una riqueza de antecedentes y experiencias, producto de la evolución natural de nuestras instituciones y leyes.

A través del tiempo la creación de instituciones para tal fin, así como las normas dadas al efecto, han estado estrechamente vinculadas y han sido producto de la dinámica que deben tener las instituciones públicas para cumplir y perfeccionar su funcionamiento y por ende realizar sus atribuciones.

En los últimos años las dependencias encargadas de administrar la propiedad inmueble federal han tenido como metas: El perfeccionamiento de las estructuras administrativas de gobierno, -- así como la de la Ley, tanto general como especial, que ha normado al patrimonio de la nación, en términos acordes al momento social, político y económico del país.

Del análisis de los diversos ordenamientos jurídicos expedidos se han podido captar los errores y aciertos de las administraciones anteriores en la función de administrar la Propiedad Inmueble Federal, y, en consecuencia tratar de perfeccionar nuestras Leyes y Estructuras Administrativas.

A continuación, de manera breve se presenta una reseña histórica respecto de los bienes inmuebles de la nación, con el fin -- de normar un criterio y lograr una mejor comprensión del tema.

En el año de 1857 con la Constitución Liberal, se estableció -- por vez primera, dentro de la estructura jurídica, la incapacidad legal de las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir bienes raíces así como la federalización de los bienes inmuebles de la nación.

Posteriormente, el 12 de julio de 1859 se expidió la más importante de las Leyes de Reforma, que trataba lo relativo al patrimonio inmobiliario nacional. Esta disposición ordenaba la -- incorporación al dominio de la nación de todos los bienes que el clero secular y regular venía administrando por variados títulos, en ese mismo año, entró en vigor la Ley de Secularización de Cementerios y Panteones, y posteriormente se secularizaron los hospitales y casas de beneficencia.

En este periodo, los bienes incautados fueron claves en la integración del patrimonio inmueble del Estado, ya que proporcionaron un notable apoyo financiero a las instituciones públicas.

En 1870 aparece el primer Código Civil para el Distrito Federal, que establecía que los bienes serían considerados según las personas a que pertenecían, es decir, Propiedad Pública o Privada. Este ordenamiento, en sus artículos 795 y 806, reglamentaba a los bienes de la Nación y los dividía en bienes públicos de uso común y bienes propios.

A principios del presente siglo, se hace imprescindible la necesidad de desincorporar el manejo de los bienes públicos, de las disposiciones del derecho común y organizarlos y regularlos de acuerdo con reglas administrativas propias del Gobierno. A tal efecto, el 10 de diciembre de 1902, el Congreso de la Unión expidió la primera Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales. Dentro del contenido de esta Ley, se especificaba y organizaba el patrimonio inmueble federal. Este ordenamiento, estableció la imprescriptibilidad de los bienes destinados al Servicio Público, y los incluyó en la categoría de propios de la Hacienda Federal, señalando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la Dependencia encargada de administrarlos, dejando competencias subsidiarias a otras Secretarías de Estado.

La Constitución Política de 1917, restableció y consolidó conceptos que habían sido modificados, en su artículo 27, en la parte correspondiente a los bienes de la Nación, se establecen viejos y olvidados principios que aunados a los nuevos principios sociales, económicos y políticos, le imprimieron un sentido tutelar a los bienes de la Nación. Bajo estos antecedentes, se publicó la primera Ley General de Bienes Nacionales en el año de 1944, que derogó la Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902 y todas aquellas disposiciones que se opusieran a la misma. Los nuevos conceptos y modificaciones de criterio que contenía ésta, serían para lograr su compatibilidad con el marco jurídico que normaba la Constitución en sus Artículos 27, 43, 130 y 132, para acentuar los rasgos comunes, generales, tuteladores y normativos que nuestra Ley Fundamental le imprimió a los bienes nacionales.

En lo referente a las instituciones públicas que han tenido a su cargo la administración, control y aprovechamiento de los bienes nacionales, así como el despacho de asuntos que en cualquier forma los afecten, se puede señalar, que la facultad inicial correspondió desde el siglo pasado y parte del presente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del Departamento de Bienes Intervinidos. Posteriormente pasó a ser Dirección General de Bienes Nacionales, desarrollando sus actividades hasta el año de 1946, en que esta Dirección se separó de dicha dependencia, elevándose a la categoría de Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funcionando como tal hasta 1958, en que sus atribuciones se confirieron a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Por último y con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entró en vigor el 1º de enero de 1977, estas facultades

des le fueron conferidas a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Ahora bien, por lo que hace al aspecto normativo de los bienes integrantes del patrimonio de la Nación, los legisladores estimaron conveniente de que hubiera, por una parte, un ordenamiento general que definiera, clasificara, regulara y normara los aspectos comunes, generales y de defensa de los bienes de la Nación, y, por otra, ordenamientos especiales que regularan aspectos particulares, afines a cada materia. Es por lo tanto, que la Ley General de Bienes Nacionales es la norma fundamental de aplicación a todo el conglomerado de bienes que constituyen el acervo patrimonial de la Nación y, en consecuencia -- los ordenamientos especiales están subordinados a ella en todos los aspectos que les son comunes, generales y tutelares para todo este patrimonio.

2.2 BIENES DEL DOMINIO PUBLICO Y BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION.

El conjunto de bienes materiales que sirven de modo directo o indirecto al Estado, para llevar a cabo sus atribuciones, constituyen una parte muy importante de su patrimonio.

De acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de Dominio Público de la Federación, y
- II. Bienes de Dominio Privado de la Federación (ART. 12)

Por lo que toca a los bienes de dominio público, el citado ordenamiento indica cuales son:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la Fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 32 de esta Ley;
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley;

- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros - de propiedad nacional;
- X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como -- los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y
- XII. Las pinturas murales, las esculturales y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuando ya conservación sea de interés nacional. (ART. 2)

Ahora bien, los bienes de dominio público tienen las siguientes características : a) Son bienes que forman parte del patrimonio nacional; b) Su destino y aprovechamiento es condicionado a la utilidad pública y al interés general; c) Son bienes inalienables e imprescriptibles; d) Se encuentran regulados jurídicamente por el derecho público.

El dominio público se encuentra conformado por un conjunto de bienes, que tienen como característica esencial, su capacidad para ser aprovechados por la comunidad, y, sin que puedan ser apropiados por los particulares.

La Doctrina a través del tiempo, ha discutido acerca de cuales bienes en general, deben ser considerados como bienes de dominio público, y al respecto han surgido dos grupos de opiniones:

- a) En una primera opinión, se sostiene que la condición

primordial que debe presentar un inmueble nacional - para formar parte de una dependencia del dominio público, es de no ser susceptible de propiedad privada por su naturaleza. Los bienes de dominio público, de acuerdo a su naturaleza son insusceptibles de propiedad, y aun por lo que se refiere al Estado, este no tiene la cualidad de propietario.

- b) En una segunda opinión, se sostiene la postura de -- que los bienes de dominio público no se diferencian en cuanto a su naturaleza de los bienes ordinarios - de los particulares. La única diferencia consiste en cuanto su afectación a la utilidad pública. (8)

De acuerdo a esta tesis, el régimen general de la propiedad es aplicable a estos bienes, ya que se considera una propiedad administrativa, o sea una verdadera propiedad, pero regida por - normas de derecho público.

Esta tesis es aceptable, en cuanto a que toda actividad pública ha tenido su origen, en términos generales, en actividades privadas, de las cuales puede decirse son su continuación, pero ahora gobernadas por la utilidad pública o el interés general que condiciona y limita el ejercicio del derecho de propiedad. (9)

La Legislación Mexicana se inclina por esta segunda opinión, - de acuerdo al artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece cuales son los bienes que componen el patrimonio nacional y los clasifica en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los bienes de dominio público de la Federación de acuerdo a la doctrina administrativa y a la legislación positiva, tienen -- las siguientes características, mientras no varíen su situación jurídica.

- I. La indisponibilidad o sea que no pueden ser transferidos ni renunciados, ya sea por su naturaleza, o -- bien por disposición legal;
- La Inalienabilidad. Son bienes fuera del comercio;
 - La Imprescriptibilidad. No están sujetos a la -- prescripción, que es un medio de adquirir o perder derechos;

(8) Serra, op. cit. pág. 874.

(9) IBID, pág. 874.

- La Inembargabilidad. Calidad de algunos bienes - que, en virtud de disposición legal expresa, no pueden ser embargados.
- II. La protección penal contra la usurpación que es el - acto de violencia por el cual se priva a una persona de algo que legítimamente le pertenece.
- III. La fijación legal y unilateral por parte de la admi- nistración de los límites del dominio público.
- IV. No crean derechos reales en los particulares.
- V. Sólo los tribunales de la Federación serán competen- tes para conocer de los juicios civiles, penales y - administrativos, así como de los procedimientos judi- ciales no contenciosos que se relacionen con los bie- nes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado. (Art. 8 de la Ley General de Bienes Naciona- les).

Por otro lado, los bienes de dominio público de la Federación que no puedan ser utilizados para fines del servicio público, - podrán, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Bie- nes Nacionales, aprovecharse:

Artículo 20. "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la admi- nistración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar - los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las - reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Artículo 23. "Los bienes de dominio público que lo sean por -- disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo de- creto de desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la - prestación de servicios públicos".

Dentro de los Bienes de Dominio Público de la Federación, se - encuentran comprendidos los bienes de uso común, al respecto - el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, nos -- ofrece un criterio acerca de estos bienes:

"Todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por -- las leyes y reglamentos administrativos. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión otorgada con las condiciones y requisitos que establezcan las - leyes".

Posteriormente nos indica cuales son:

- I. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la ex

tensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

- II. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ellas emanen y el derecho internacional. Salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, la anchura del mar territorial se medirá a partir de la línea de baja-mar a lo largo de las costas y de las islas que forman parte del territorio nacional.

En los lugares en que la costa del territorio nacional tenga profundas aberturas y escotaduras o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, podrá adoptarse como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial el de las líneas de base rectas que unan los puntos más adentrados en el mar. El trazado de esas líneas de base no se apartará de una manera apreciable de la dirección general de la costa, y las zonas de mar situadas del lado de tierra de esas líneas, estarán suficientemente vinculadas al dominio terrestre para estar sometidas al régimen de las aguas interiores.

Estas líneas podrán trazarse hacia las elevaciones que emerjan en bajamar, cuando sobre ellas existan faros o instalaciones que permanezcan constantemente sobre el nivel del agua, o cuando tales elevaciones estén total o parcialmente a una distancia de la costa firme o de una isla que no exceda de la anchura del mar territorial. Las instalaciones permanentes más adentradas en el mar, que formen parte integrante del sistema portuario, se considerarán como parte de la costa para los efectos de la delimitación del mar territorial;

- III. Las aguas marítimas interiores, o sea aquellas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial o de la línea que cierra las bahías;
- IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;
- V. La zona federal marítimo-terrestre;
- VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
- VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

VIII. Los puertos, Bahías, rada y ensenadas;

- IX. Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación; con sus servicios auxiliares y de más partes integrantes establecidas en la Ley Federal de la Materia;
- X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, - construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;
- XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras - de los puertos, cuando sean de uso público;
- XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;
- XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten;
- XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles; y
- XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes. (ART. 29).

En relación a la forma de incorporación de los bienes al dominio público, se puede clasificar en dos categorías : los de dominio natural y los de dominio artificial.

Los primeros se caracterizan, porque se incorporan al dominio público por su misma naturaleza, mientras que los segundos requieren de una disposición expresa de la Ley para su incorporación.

Es importante esta distinción, ya que los bienes del dominio público artificial pueden ser desincorporados del uso común, y por lo tanto les será inaplicable el régimen especial que se creó en la Ley para los bienes de dominio público (ART. 28).

Los bienes de uso común, al igual que todos los bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles, esto es:

"No estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

se registrarán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes: como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos a que alude el artículo 42". (ART.16)

De esta manera, tratándose de los bienes de dominio público, - se puede decir que estos bienes se encuentran destinados a la satisfacción de necesidades colectivas, de tal suerte que si - les fuera aplicable un régimen jurídico que les permitiese su libre enajenación, sería imposible la satisfacción de los intereses colectivos.

La figura de la inalienabilidad tiene determinado alcance, que le es atribuido por la Ley:

- Cuando se trate de bienes que por su naturaleza se incorporan al dominio público, tendrá un carácter absoluto. Por el contrario, cuando por disposición de la Ley han sido afectados al uso común, la característica de inalienables sólo se les reconoce mientras no sufra variación su situación jurídica (ART. 28).

"Las concesiones sobre bienes de dominio público no -- crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, - de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes....." (ART. 20)

"Las concesiones sobre inmuebles de dominio público podrán ser revocadas por cualquiera de las causas siguientes....." (ART. 22)

"Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescátarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos....." (ART. 26)

Dentro de este tema, es conveniente hacer mención de los Bienes de Propiedad Originaria de la Nación, de los Bienes de Dominio Directo de la Nación, y de los Bienes Destinados a un -- Servicio Público.

Los bienes de propiedad originaria de la nación, se encuentran comprendidos en el párrafo primero del artículo 27 constitucional, que dice:

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

Esta propiedad originaria de la nación tiene una gama de caracte

terísticas que es necesario conocer, por lo que a continuación brevemente, se tratarán los precedentes de la propiedad territorial en México.

Durante la época colonial, la conquista no constituyó el origen de la propiedad, sino que fue un medio solamente para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de serlo tenían como titular a los reyes de España, quienes habían adquirido ese derecho sobre las tierras descubiertas y por descubrir, entre otros títulos, por la Bula de Alejandro VI.

De esta manera, y como una consecuencia de que la propiedad de las tierras descubiertas correspondía a los Monarcas Españoles, ningún particular tuvo derecho alguno sobre ellas, sin un título otorgado por la corona, marcándose así una gran diferencia entre la propiedad establecida por la Legislación Colonial Española y la reconocida por las Legislaciones adeptas al concepto de la propiedad romana.

En efecto, esta propiedad mercedada no fue una propiedad absoluta, sino que estaba sujeta a condiciones, como eran: su ocupación, su cultivo, y las de no enajenar dichas tierras a iglesias, monasterios o personas eclesiásticas, y la posibilidad constante de revisión de los títulos que las amparaban.

Un punto muy importante de este régimen, consistió en las medidas tomadas por los monarcas españoles para limitar la extensión de las tierras, que podía concederse por virtud de merced real, evitando así la concentración de las mismas en pocas personas.

Así también, se tuvo principal cuidado al régimen de propiedad indígena, puesto que fue notable el cuidado que pusieron los gobernadores para que en todos los casos, se tuviera mucha atención al respeto y conservación de esta propiedad.

En resumen, se puede decir que en la época colonial se adoptó un avanzado concepto del derecho de propiedad de la tierra, con todas sus características bien definidas para diferenciarlo del concepto de propiedad romana, que se concebía como un derecho absoluto instituido solamente en favor de su titular y que le otorgaba facultades amplísimas de usar, disfrutar y disponer libremente de ella; mientras que en la propiedad colonial se percibió siempre "el dominio del monarca, sobre el dominio individual", en tal forma que la propiedad de las tierras constituía una verdadera función social, ya que sólo se podía conservar mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, como eran, las de hacer producir y poblar las tierras, que eran impuestas para preservar el interés general.

Dentro de otro pasaje histórico, como fue la independencia (1810-1821), se consideró que la propiedad territorial que formó parte del patrimonio real fue adquirida por la Nación Mexi-

cana, realizándose modificaciones a la misma, por razones de organización política, las facultades para otorgar las mercedes fueron concedidas a los diversos Estados de la Federación.

En el año de 1863 se expidió la primera legislación completa en materia de terrenos baldíos, conservándose los perfiles fundamentales de la propiedad en el régimen colonial.

Este régimen subsistió hasta el año de 1894, en el que la Ley sobre terrenos baldíos del 26 de marzo de ese mismo año, vino a transformar el concepto de la propiedad territorial que se venía manejando.

Esta ley dio base para acaparamientos de tierras, otorgó a los particulares la facultad de disponer de su propiedad libremente conforme a sus intereses, en contraposición al régimen colonial en donde el particular tenía que aprovechar la tierra que se le mercedaba en forma benéfica para intereses colectivos.

Por último, esta ley de 1894 con varias modificaciones, rigió hasta el año de 1917, en que la Constitución Federal estableció un régimen colonial, ya que en su artículo 27 establece el principio de que a la Nación corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas del territorio, y que ellas sólo pueden ser adquiridas mediante título que la propia Nación otorgue, además concede a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; al controlar los procedimientos de dotación y restitución de tierras en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas.

La propiedad originaria que detenta la Nación, sobre las tierras del territorio de la República, que viene a ser un elemento de su patrimonio, se rige actualmente por la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías.

De acuerdo con esta Ley, los terrenos propiedad de la Nación se dividen en :

- a) Baldíos: "Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos" --- (ART. 4).
- b) Nacionales: "Son nacionales :
 - I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos...;
 - II. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieran;
 - III. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieran otorgado. Con excepción de --

aquellos cuyos títulos se nulifiquen de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Constitución". (ART. 5).

- c) Demasías: "Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada". (ART. 6).

Por último, en la Ley se establece la posibilidad de enajenar ya sea a título gratuito u oneroso, de arrendar los terrenos nacionales, para entrar en composición con los poseedores de las demasías, pero prohíbe cualquiera de esas operaciones respecto de los terrenos baldíos (ART. 7). Además, se determina que la adquisición de los baldíos, nacionales y demasías sólo podrá efectuarse en los términos que señala la Ley y que en ningún caso podrán prescribirse, ni ser objeto de embargos ni de procedimiento alguno de adjudicación por particulares, de los Gobiernos Locales o de las Autoridades Municipales. (ARTS. 86 y 88).

Los bienes de dominio directo de la nación, se encuentran contemplados en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución, donde se establece el dominio directo de la Nación sobre el subsuelo.

Artículo 27, párrafo IV, de la Constitución: "Corresponde a la Nación el Dominio Directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional".

Al respecto, el párrafo VI, del mismo precepto ordena: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (4º y 5º referentes a subsuelo y aguas), el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las Leyes...."

El artículo 73, fracción X, de la Constitución, establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de minería.

Artículo 73, fracción X, de la Constitución: "El Congreso tiene facultad: Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería,....."

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 2, Fracción II señala entre los bienes de dominio público de la Federación:

"Los señalados en los artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 Fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Del mismo ordenamiento, el artículo 27 ordena: "Las concesiones sobre bienes de dominio público, cuyo otorgamiento autoriza el artículo 27 Constitucional, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas".

En todo caso, sin embargo el Ejecutivo tendrá facultad para negarla:

- I. Si el solicitante no cumple con lo que tales leyes dispongan;
- II. Si se creare un adoparamiento contrario al interés social;
- III. Si la Federación decide emprender una explotación directa de los recursos de que se trate; o
- IV. Para crear reservas nacionales.

Nos queda por último, examinar de manera general la situación de la propiedad minera en México:

En nuestro país deben situarse dos periodos: el primero que comprende la Legislación Colonial, que rigió hasta el año de 1884, y el segundo que parte de la expedición del Código de Minería del mismo año.

Durante la Legislación Colonial, la propiedad de las minas la detentaba la Real Corona, disponiendo que:

"Sin separarlas de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión".

Posteriormente en el Código de Minería de 1884, se siguió reconociendo el dominio directo de la Nación sobre las sustancias minerales; pero se estableció que el dueño del suelo era el propietario y podía disponer libremente de los yacimientos que se encontráren en el subsuelo.

De tal manera que mientras la Legislación Colonial estableció -

un régimen contrario al de la accesión, las disposiciones de las Leyes mineras de 1884, 1892 y 1910, vinieron a reconocer, en lo referente al problema, la unidad entre el suelo y el sub-suelo.

Por último, en la Constitución de 1917, se consagraron nuevamente los principios de la Legislación Colonial, al establecer en el artículo 27, párrafo 4º, el dominio directo de la Nación sobre los minerales o sustancias.

Los bienes destinados a un servicio público, se encuentran regulados en la Ley General de Bienes Nacionales:

Artículo 2: "Son bienes de Dominio Público:

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

Al respecto, el artículo 132 de la Constitución ordena: "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la Ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva".

Están destinados a un servicio público, y por tanto, se hayan comprendidos en la Fracción V del artículo 2º de la Ley:

- I. Los inmuebles utilizados por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación;
- II. Los inmuebles destinados al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial;
- III. Los inmuebles destinados a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Los predios Rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación;
- V. Los inmuebles de propiedad Federal destinados al servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios;
- VI. Los inmuebles que constituyen el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal; y
- VII. Cualquier otros inmuebles adquiridos por procedimientos de descho público diversos de los señalados en la Fracción II del artículo 3º de esta Ley. (ANP. 34)

También quedarán sujetos al régimen jurídico de los bienes destinados a un servicio público, los siguientes:

- I. Los templos y sus anexidades, cuando estén legalmente abiertos al culto público, y
- II. Los afectos, mediante convenio que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro. (ART. 35)

En la Ley se establece la forma para afectar un bien propio al servicio público, que se realizará mediante decreto del Ejecutivo Federal, que será refrendado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ART. 37); igual procedimiento se establece para el cambio de destino o desafectación del inmueble de que se trate.

A esta clase de bienes les corresponde un régimen jurídico -- igual al de los bienes de uso común, pues mientras estén afectados al servicio público, no pueden ser enajenados ni prescritos, quedando prohibido todo gravamen real sobre ellos.

Sin embargo, en la Ley se previene que los bienes que conforman el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, pueden gravarse con autorización expresa del Ejecutivo Federal, que se dictará por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuando, a juicio de ésta, así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la institución propietaria. (ART. 36)

Constituido el gravamen, los acreedores podrán ejercitar, cuando proceda, todas las acciones que les correspondan de acuerdo con el derecho común.

Por último, cuando un bien destinado a un servicio público, de hecho o por derecho, sea utilizado temporalmente, en todo o en parte en otro objeto que no pueda considerarse como fin público, no perderá ese carácter, hasta en tanto la autoridad competente resuelva lo procedente. (ART. 42).

Respecto a los bienes de dominio privado de la Federación, el artículo 39 de la Ley General de Bienes Nacionales nos dice:

"Son bienes de dominio privado:

- I. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 29 de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los nacionalizados conforme a la Fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren -- construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal -- considerados por la Legislación común como vacantes;
- IV. Los que hayan formado parte de entidades de la Ad

administración Pública Paras estatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación:

- V. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la Fracción XI del artículo anterior;
- VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;
- VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero".

Estos bienes, podrán pasar al dominio público cuando se destinen al uso común, a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparen a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines (ART. 4).

El régimen jurídico aplicable a estos bienes, con excepción de los comprendidos en la Fracción I, del artículo 39, que se regirán por la Legislación Federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales, estarán sometidos, en todo lo no previsto por esta Ley;

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

Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales. En este caso se requerirá su incorporación al dominio público (ART. 57).

Cuando no puedan ser destinados a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos:

- I. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, de acuerdo a criterios que determine la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en favor de instituciones públicas cuyo objetivo sea el de resolver los problemas relativos a la habitación popular;
- II. Permuta con las entidades paraestatales o con los Gobiernos de los Estados y Municipios, de inmuebles que por sus características satisfagan necesidades de las partes;
- III. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles necesarios para que las dependencias administrativas Públicas Federales, cum--

plan con sus servicios;

- IV. Donación en favor de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, para que utilicen los inmuebles en servicios públicos locales;
- V. Arrendamiento o donación en favor de asociaciones o instituciones privadas, que persigan fines de interés social y no lucrativos;
- VI. Enajenación a título oneroso, en favor de personas de derecho privado que requieran de dichos inmuebles para alguna empresa que beneficie a la colectividad;
- VII. Enajenación o donación en todos los demás casos - en que se justifique de acuerdo a esta Ley. (ART.-58).

Estos inmuebles de dominio privado son inembargables e imprescriptibles; asimismo pueden ser objeto de todos los contratos regulados por el derecho común, exceptuando solamente los de comodato y las donaciones no autorizadas por la Ley. (ARTS. 60 y 71).

Ahora bien; respecto a los bienes muebles de dominio privado, - la Secretaría de Comercio fijará las normas a que se sujetará su clasificación, la organización de los sistemas de inventario y estimación de su depreciación, y el procedimiento a seguir en lo relativo a su destino y afectación. Además, esta Secretaría podrá practicar visitas de inspección en las distintas dependencias del Gobierno Federal, para verificar la existencia en almacenes e inventarios de bienes muebles, y el destino y afectación de los mismos (ART.77).

Estos bienes son inembargables, pero podrán ser adquiridos por prescripción, que se regirá por el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en Materia Federal (ART.80)

Para finalizar; diremos que estos bienes podrán ser donados por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, a los Estados, Municipios, Instituciones de Beneficencia, educativas o culturales etc.; mientras exista aprobación expresa de la Secretaría de Comercio, y que el valor de los bienes no exceda de \$100,000.00, conforme al avalúo que para tal efecto se practique (ART.81).

2.3 LA NUEVA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DEL 8 DE ENERO DE 1982.

La Reforma Administrativa, promovida por el Gobierno de la República, tiene entre sus objetivos el lograr un adecuado aprovechamiento de los recursos con que cuenta la Administración Pública Federal, para de esta manera cumplir con las responsabilidades a su cargo.

Para tal efecto, es necesaria la adecuación de la Administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país, reorientándola hacia un tipo de operación administrativa basada en la planeación, programación, presupuestación y evaluación de las acciones de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública.

De acuerdo con lo anterior, se consideró necesario revisar el orden jurídico que regula al patrimonio inmueble de la Nación, dando por resultado que el H. Congreso de la Unión expidiera una nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el -- Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982.

Esta Ley unificó, todas las disposiciones jurídicas que regulaban a los bienes que conforman el patrimonio de la Nación y -- que se encontraban dispersas en diversos ordenamientos legales. Asimismo crea un nuevo sistema de control, administración y -- aprovechamiento del inmobiliario nacional, basándose en el posulado de que todos los bienes de la Administración Pública Federal, sin importar quien los detente, deben tener un efectivo aprovechamiento y, de no ser posible esto, considerárseles como reserva inmobiliaria para el uso preferente de las instituciones públicas.

Así también, con el objeto de combatir la especulación inmobiliaria y el derroche de recursos presupuestarios, en la Ley se establece un capítulo especial, relativo a las adquisiciones -- que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por último, es de especial mención, el capítulo relativo a la zona federal marítimo terrestre, donde se establecen directrices que orientan su delimitación, control, administración y -- aprovechamiento, con el propósito fundamental de impulsar el -- crecimiento socioeconómico de dicha zona, la que representa un futuro prometedor para el desarrollo del país. Este ordenamiento, se encuentra estructurado de la siguiente manera:

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

• (D.O. viernes 8 de enero de 1982)

CAPITULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

CAPITULO II.
DE LAS ADQUISICIONES DE BIENES INMUEBLES.

CAPITULO III.
DE LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO.

CAPITULO IV.
DE LA ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE Y DE
LOS TERRENOS GANADOS AL MAR.

CAPITULO V.
DE LOS INMUEBLES DE DOMINIO PRIVADO.

CAPITULO VI.
DE LOS MUEBLES DE DOMINIO PRIVADO.

CAPITULO VII.
DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.

CAPITULO VIII.
DEL CATALOGO E INVENTARIO DE LOS BIENES
Y RECURSOS DE LA NACION.

CAPITULO IX.
SANCIONES.

Esta nueva Ley General de Bienes Nacionales, presenta algunas modificaciones y adiciones respecto al ordenamiento anterior y de las cuales se analizarán brevemente las relacionadas con el objetivo de la presente tesis.

En cuanto a su estructura, este ordenamiento presenta dos nuevos capítulos, denominados: "De las Adquisiciones de Bienes Inmuebles, y el relativo a la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar", tratados anteriormente en la introducción de esta tema. Como consecuencia de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entró en vigor el 1º de enero de 1977, se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la cual se le confieren de acuerdo al artículo 37 de dicho ordenamiento, las facultades que

en materia inmobiliaria federal venía desempeñando la extinta - Secretaría del Patrimonio Nacional. En el artículo 89 de esta - Ley, se enumeran las facultades de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en relación al inmobiliario federal.

Se estipulan los actos y obras a que pueden ser afectos los inmuebles federales, de acuerdo a esta Ley y sus reglamentos.

Los actos que corresponda llevar a cabo al Ejecutivo de acuerdo a esta Ley, los ejercerá por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, resaltando el control que efectuará esta Secretaría sobre el inmobiliario federal (ART. - 10).

El capítulo II como ya se dijo, fue adicionado, se refiere a la adquisición de bienes inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes deberán presentar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para su autorización un programa anual que contenga sus requerimientos inmobiliarios, posteriormente esta Secretaría resolverá al efecto. (ARTS. 11 y 12).

Estos dos preceptos enmarcan el objetivo que se persigue en este capítulo, evitar el derroche presupuestario y optimizar el aprovechamiento de inmuebles por parte del Gobierno Federal.

De acuerdo con esta Ley, el Gobierno Federal puede adquirir bienes inmuebles por dos vías: de Derecho Privado y de Derecho Público.

En términos del Derecho Privado, se persigue la finalidad de -- disponer oportunamente de los inmuebles adquiridos para aplicarlos a los fines públicos previstos y además, garantizar los derechos que pueda tener un tercero sobre el bien de que se trate (ART. 13). Y por vía de Derecho Público se requerirá:

- a) Al Gobierno Federal, declarar la utilidad pública;
- b) A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, determinar el proceso encaminado a la ocupación administrativa del inmueble;
- c) A la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización; y
- d) A la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinar el régimen de pago (ART. 14).

Ahora bien; dentro de este capítulo se enuncian los criterios y se dan las bases necesarias para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tomen en arrendamiento inmuebles de propiedad particular cuando no sea posible o conveniente su adquisición, para de esta manera tratar de solucionar el conflicto existente entre dichas dependencias y entidades -- que, ante la necesidad de inmuebles que requieren para el cumplimiento de sus funciones, compiten por el arrendamiento de inmuebles erogando rentas mayores de las que se deben pagar, con

la consiguiente dilapidación de los recursos públicos, y el fomento a la inflación y especulación del mercado inmobiliario - (ART. 15).

En lo que respecta al capítulo III de la Ley, al referirse a la concesión de inmuebles de dominio público, estatuye los derechos que adquieren personas físicas o morales cuando usen, - aprovechen o exploten esos bienes, especificando claramente -- que la concesión no otorga derechos reales, esto es no faculta al titular de la misma a considerarse como legítimo propietario de los bienes, objeto de ésta (ART. 20).

Se adicionan en esta Ley, las causas de extinción y revocación de concesiones sobre inmuebles de dominio público (ARTS. 21 y 22). Cabe destacar dentro de las causales, la facultad que tiene la autoridad administrativa para que en los títulos de concesión incluya otras, además de las contempladas en las fracciones relativas.

Asimismo dentro de este capítulo se adiciona la posibilidad de ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones de uso de inmuebles federales a título gratuito, declarando nulos todos los actos que contravengan dicha disposición, previendo así los actos de simulación en el goce de las concesiones, otorgando seguridad jurídica a las relaciones entre el Gobierno Federal y los concesionarios y por último evitando el desvío de la finalidad que se busca al otorgar la concesión.

Se contempla a los bienes de uso común, que pueden ser usados por todos los habitantes de la República, sin más restricciones que las establecidas en las leyes y reglamentos respectivos -- (ART. 30), comprendiéndose dentro de éstos a la Zona Federal Marítimo Terrestre (ART. 29, fracción V).

Otra innovación que presenta este ordenamiento, consiste en el destino de inmuebles al servicio de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o de los Gobiernos Estatales o Municipales; que se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal, refrendado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La figura del destino, puede ser entendida: "como el acto administrativo por virtud del cual el Gobierno Federal satisface los requerimientos inmobiliarios de las instituciones públicas" (10).

Estas novedades, se encuentran ubicadas en los párrafos segun-

(10) SAHOP. La Coordinación Sectorial, su Terminología más Frecuente. México, Ed. SAHOP, s/f, pág. 27.

do y cuarto del artículo 37 que se refieren respectivamente, a los requisitos y criterios en los que se basará la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para la formulación de los proyectos de decreto de destino y el cambio de uso o --aprovechamiento de inmuebles destinados, que será solicitado -- por las dependencias y entidades que lo requieran.

Las anteriores adiciones, tienen por objeto evitar que a los -- inmuebles destinados al servicio de las instituciones públicas se les mantenga ociosos, o se les modifique el uso autorizado, a otro que pueda ser incompatible con la vocación del inmueble. También se enuncia el plazo para que las destinatarias inicien la utilización de los inmuebles que se les den a su servicio, -- que será de seis meses, contados a partir del momento en que -- puedan disponer de ellos, con la salvedad de que si se les de-- ja de utilizar o de necesitar, o se les da un uso distinto al -- aprobado conforme a la Ley, los inmuebles en cuestión deberán ser entregados con todas sus mejoras y accesiones a la Secreta-- ría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, sin que tengan derecho a compensación alguna. En el caso de que las destina-- rias incurran en omisión, la propia Secretaría les requerirá -- la entrega de los inmuebles y en su defecto tomará posesión de ellos en forma administrativa, para destinarlos a los usos que de acuerdo a la política inmobiliaria del Gobierno Federal -- sean más convenientes (ARTS. 38 y 39).

La creación del capítulo IV, denominado, de la zona federal ma-- rítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar, muestra la importancia que ésta tiene y el impulso que el Gobierno Federa-- ral le está dando.

Se instituyen los criterios para deslindar y determinar la men-- cionada zona, fijando la facultad de la Secretaría de Asenta-- mientos Humanos Y Obras Públicas, quien con la participación -- de las diversas dependencias federales delimitará y formulará normas y políticas para su aprovechamiento (ART. 49).

Se prevé la modificación de la zona federal marítimo terrestre, cuando las aguas la invadan total o parcialmente o de que es-- tas lleguen a invadir terrenos de propiedad particular colin-- dantes con ésta, se delimitará nuevamente con la consecuencia de que todos los terrenos que pasen a formar parte de la nueva zona federal marítimo terrestre, perderán su carácter de pro-- piedad privada, pudiendo ser concesionados con derecho de pre-- ferencia a sus legítimos propietarios (ART. 51).

Para ganar terrenos al mar por causas artificiales se requeri-- rá autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y -- Obras Públicas, con la participación que le corresponda a la -- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que los inte-- resados principien a realizar obras tendientes a este fin; es--

tabiliéndose a cumplir: requisitos, condiciones técnicas, plazo para su realización; monto de la inversión a efectuar, y el uso o aprovechamiento que se le dará (ART. 53).

Los aprovechamientos naturales y artificiales se encuentran -- comprendidos dentro de los bienes de dominio público (ART. 2, - fracción IX).

Cuando sufra modificación la zona federal marítimo terrestre, - ya por causas naturales, o como consecuencia de la ejecución de obras para ganar artificialmente terrenos al mar, los particulares que la tuvieran concesionada tendrán el derecho de preferencia para adquirir estos terrenos, previa su desincorporación del dominio público (ART. 54).

Se prohíbe que la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar puedan ser objeto de afectaciones agrarias, con el propósito de evitar la incompatibilidad que pudiera generarse con el uso y aprovechamiento de los mismos, ya que las actividades inherentes a los ejidos o comunidades y las relativas a la navegación, comercio marítimo, defensa naval y otras de interés público presentan marcadas diferencias (ART. 55).

El capítulo V menciona a los inmuebles de dominio privado, resaltándose que serán destinados prioritariamente al servicio de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales, previa su incorporación al dominio público (ART. 57).

Se contemplan nuevas formas de aprovechamiento de inmuebles de dominio privado, que complementan las señaladas desde el ordenamiento abrogado. Estas se sustentan en el principio de que la propiedad inmueble federal debe ser considerada como un todo y de cuyos bienes no utilizados, podrán ser solicitados por las instituciones públicas para la satisfacción de sus necesidades (ART. 58).

Se adiciona una disposición que viene a ser un gran paso en la tendencia tuteladora del patrimonio inmueble federal, al prohibirse que los particulares adquieran la propiedad de estos bienes a través de juicios de prescripción (ART. 60).

Se estipulan las facultades de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en materia de avalúos y justipreciación de rentas, anteriormente ejercidas por diversas instituciones públicas (ART. 63).

Por último, considero irrelevante el análisis de los capítulos siguientes, puesto que no presentan adiciones o modificaciones trascendentales para el tema de este trabajo.

A continuación, se tratarán las principales funciones que ejerce la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en

relación al control, administración y aprovechamiento del inmobiliario federal, mismas que se encuentran contempladas en la Ley General de Bienes Nacionales.

2.4 ENAJENACION; CONCESION Y ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES FEDERALES.

La enajenación, puede ser entendida como "La transmisión legalmente autorizada de una cosa o derecho, de la persona que tiene su propiedad a otra que la adquiere en virtud de este acto". -- (11)

Esta figura jurídica se contempla en la Ley General de Bienes Nacionales con diversos aspectos, respecto de los bienes inmuebles federales, siendo estos:

- Enajenación de inmuebles de dominio Público.

Estos bienes podrán enajenarse por medio de un Decreto de Desincorporación, cuando dejen de ser útiles para la prestación de un servicio público (ART. 28). La facultad de Desincorporación, será ejercida por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que intervendrá en representación del Ejecutivo Federal (ART. 8, fracción V).

- Enajenación de inmuebles de dominio privado.

Cuando estos bienes no sean adecuados para destinarse al servicio de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (ART. 57), serán objeto de enajenación a título oneroso, con la finalidad de adquirir otros inmuebles que sean de utilidad, para que la Administración Pública Federal cumpla con sus funciones públicas. Asimismo podrán enajenarse onerosamente, en favor de personas de derecho privado que requieran de dichos inmuebles para alguna empresa que beneficie a la colectividad (ARTS. 57 y 58, fracciones III y VI).

- La enajenación que pretendan hacer las empresas y fideicomisos, con el fin de solucionar problemas habitacionales, sólo se autorizará cuando se presenten los programas de urbanización y lotificación que aprobará la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y los de financiamiento que aprobarán, según corresponda, a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto (ART. 59, párrafo 2).

(11) De Pina. op. cit. pág. 241.

- Se contempla la enajenación a título gratuito en favor de organizaciones sindicales, que llevará a cabo el Gobierno Federal, mediante la presentación por parte de éstas de un programa en el que se señale: uso principal del inmueble, tiempo previsto para la iniciación y conclusión de obras, y planes de financiamiento (ART. 61, párrafo 3).

- Los organismos descentralizados para enajenar inmuebles que formen parte de su patrimonio, requerirán de Decreto Presidencial, dictado por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ART. 64, párrafo 1).

- Las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos de carácter federal, requerirán para enajenar inmuebles de su propiedad, la autorización de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Programación y Presupuesto (ART. 64, párrafo 2).

Ahora bien, en la práctica, la enajenación de inmuebles federales presenta diversos aspectos negativos, que inciden directamente en el aprovechamiento de estos bienes.

Aún cuando la Ley General de Bienes Nacionales, indica el procedimiento a seguir para la enajenación onerosa de inmuebles, se observa que un buen número de instituciones realizan dichos actos sin sujetarse a las normas legales. En la Ley se establece que los inmuebles de la Nación, deberán utilizarse en forma prioritaria para el servicio de las instituciones públicas o para la realización de acciones de interés social y beneficio colectivo (ART. 58, fracciones III y VI); sin embargo, un porcentaje muy elevado de las enajenaciones que llevan a cabo las instituciones del Sector Público Federal, no se sujetan a esa jerarquización, y por consecuencia, en bastantes casos los beneficiados de dichos actos son particulares, a quienes se enajenan los bienes fuera de subasta pública. No obstante, que esta acción se encuentra regulada en la Ley (ART. 65), puede prestarse a manejos realizados al margen de la Ley, además, constituye un perjuicio al interés patrimonial de la Federación, ya que con la enajenación de inmuebles en subasta pública, es posible obtener un mayor beneficio económico, que permita la capitalización de las instituciones que los enajenen, y con ello ampliar las posibilidades de aplicación de recursos y programas de Gobierno.

En base a lo anterior, se considera necesario el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación de las unidades dependientes de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que deban intervenir dentro de su competencia en materia de inmuebles. Es de suma importancia también, el reglamentar de manera precisa los principios, criterios y procedimientos de acuerdo a los cuales deberán proceder las instituciones públicas y la autoridad administrativa en materia de inmuebles, para la aplicación y observancia de los actos de enajenación; y en

consecuencia de lo antes expuesto, se hace indispensable divulgar entre las dependencias y entidades del sector público federal, las disposiciones legales y administrativas a las que deberán sujetarse en materia de inmuebles.

En lo particular, por cuanto a la autorización de enajenaciones, se estima conveniente que tanto la reglamentación como la acción administrativa, deberán estar orientadas y encaminadas a:

- Evitar la venta indiscriminada y sin base a criterios, de inmuebles en favor de particulares o de instituciones privadas.

- Evitar y sancionar en su caso, a aquellas instituciones que no observen las disposiciones y procedimientos establecidos en la Ley, afectando de esta manera los intereses patrimoniales de la nación.

- Establecer un eficiente mecanismo de información, a través del cual se maneje la oferta y demanda de inmuebles del sector público federal y alentar la coordinación dentro de este mismo esquema con las autoridades locales.

La concesión es "el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad faculta a un particular para establecer y explotar un servicio público, o para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que la Ley señale". (12)

En la concesión se encuentran establecidos los derechos que legalmente corresponden a la Administración Pública, para lograr el correcto desempeño de sus atribuciones. De esta manera, al otorgar las concesiones, la Administración Pública delega esas facultades a una persona jurídica, denominada "el concesionario", el cual adquiere un derecho, pero al mismo tiempo contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.

Esta figura administrativa, viene a ser un procedimiento eficaz, para ceder a los particulares ciertas actividades que el Estado por ciertas circunstancias no se encuentra en condiciones de desarrollar.

La concesión estimula el fomento de la Riqueza Nacional, crea nuevos centros de trabajo, y por otro lado, el particular motivado por el espíritu de lucro, realiza las actividades correspondientes con más atención.

El Estado, paulatinamente ha venido sustrayendo del campo de la concesión a determinadas materias; tal es el caso del régimen del petróleo, industria eléctrica, minería, transportes urbanos, y las instituciones de crédito, etc., con el objeto de ir resca

(12) SAHOP. op. cit. pág. 24.

tando de la actividad privada a aquellas materias que representan un interés general y un beneficio colectivo para el país, y que no deban ser obstaculizadas por intereses privados, que puedan interferir con su régimen:

Ahora bien, para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, se han emitido tres diferentes opiniones, que pueden enunciarse de la siguiente manera:

a) La teoría Contractual de la Concesión.-

Esta teoría representa la corriente tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, en especial la concesión de servicio público. La concesión es la consecuencia de un contrato celebrado entre la administración pública y el concesionario, que es una persona jurídica, física o moral. El concesionario se obliga a la realización de una obra, o a la prestación de un servicio, mediante una contra prestación de carácter económico.

b) La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario.- De acuerdo con esta corriente, la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

c) La concesión como un acto mixto.-

La doctrina se apega a esta teoría que considera a la concesión como un acto mixto, es decir como acto unilateral y como acto contractual. La concesión se descompone en dos elementos: la "situación reglamentaria" y el "contrato administrativo". La situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es más importante; la contractual le está subordinada y es esencialmente de naturaleza financiera y se encuentra destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. (13)

En la actualidad, la concesión como otras tantas figuras administrativas, se encuentran en etapa de transición y, de acen- tuarse el estado intervencionista la concesión deberá tender a desaparecer, ya que la política económica de este Estado no se fijará en intereses particulares, sino que deberá hacer valer el interés general, imponiendo el régimen jurídico que las circunstancias exijan.

Ahora bien, entrando en materia de este tema, se analizará a la concesión sobre uso de inmuebles.

(13) Serra, op. cit. pág. 971.

Las disposiciones jurídicas que regulan a la concesión de uso -- sobre inmuebles federales son las siguientes:

Artículo 27, párrafo 6º, de la Constitución: "El dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Artículo 37, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVI. Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social".

Artículo 8, fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales: Salvo lo que dispongan otras leyes que rijan materias especiales respecto del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas lo siguiente:

III. Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio público".

Artículo 20, párrafo 1º, de la Ley General de Bienes Nacionales:-- "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Por último, el Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en su artículo 33, fracción VIII, es tipula: Artículo 33. "La Dirección General de Administración y -- Aprovechamiento Inmobiliario Federal, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

VIII. Formular, compilar y ordenar las normas que rigen los contratos, concesiones, autorizaciones o permisos de los inmuebles de la Federación a cargo de la Secretaría, interviniendo en la celebración de los contratos y en el otorgamiento de las concesiones relativas al uso, explotación o aprovechamiento de los mismos".

Este conjunto de normas precisan el marco administrativo y los principios que deben ser atendidos para el otorgamiento de concesiones o permisos sobre inmuebles federales, los cuales se -- confía abran enormes posibilidades en la estructuración de un -- nuevo sistema y una adecuada política de control, administra-- ción y aprovechamiento de los inmuebles, ya que por una parte, -- enmarcaría los derechos de utilización de inmuebles por terce-- ros dentro del ámbito del Derecho Administrativo; y por otra, --

garantizaría que las concesiones sean otorgadas exclusivamente para que los inmuebles sean aprovechados en actividades de interés público o beneficio social. Como ya se mencionó, las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, sino simplemente otorgan al concesionario los derechos ya de uso, ya de goce o aprovechamiento de los bienes federales.

Por otro lado, para el otorgamiento de concesiones de uso sobre inmuebles federales, se llevará a cabo el siguiente procedimiento:

- a) Recibida la solicitud de concesión de un inmueble, se deberá verificar que se trata de un inmueble de propiedad federal y, en su caso, que pertenece al dominio público de la federación;
- b) Comprobado lo anterior, se requerirá cierta documentación al interesado, que señale: identificación del inmueble, uso que se le pretende dar, plano con medidas del inmueble, etc.;
- c) Integrada esta documentación, se solicitará la opinión de la oficina correspondiente, para que emita dictamen respecto a la conveniencia o inconveniencia de otorgar la concesión;
- d) Cuando sea favorable esta opinión, se procederá a elaborar el anteproyecto de concesión, remitiéndose posteriormente a la oficina encargada de justipreciar la cuota que debe pagarse por el uso del inmueble;
- e) Posteriormente se ratificará la concesión con las firmas necesarias, expidiéndose al efecto, copias para el concesionario y la Oficina Federal de Hacienda que corresponda;
- f) Como último paso, la oficina encargada deberá llevar un registro de concesiones, permisos y autorizaciones con los siguientes datos: ubicación del inmueble, indicando superficie total, medidas y colindancias exactas; cantidad que pagará el concesionario por el uso del inmueble; nombre del concesionario y uso que se le dará al inmueble; vigencia; y fecha de vencimiento.

En la Ley General de Bienes Nacionales se regula jurídicamente a la concesión de uso sobre bienes inmuebles de dominio público en los siguientes términos.

La duración de las concesiones sobre inmuebles de dominio público, pueden fijarse hasta por 20 años, pudiendo ser prorrogadas a juicio de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, -tomando en cuenta: I. El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar; II. El plazo de amortización de la inversión; III. El beneficio social y económico que signifique; IV.-

La necesidad de la actividad o del servicio que se presente; -- V. Cumplimiento del concesionario de las obligaciones a su cargo; y VI. La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado (ART.20).

Asimismo estas concesiones pueden extinguirse:

- I. Vencimiento del término por el que se hayan otorgado;
- II. Renuncia del concesionario;
- III. Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión;
- IV. Revocación;
- V. Declaratoria de rescate;
- VI. Cualquiera otra prevista en las Leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión misma, que a juicio de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas haga imposible o inconveniente su continuación - (ART. 21).

Dentro de estas causas de extinción, se encuentran comprendidas las figuras administrativas de revocación y caducidad, que debido a su importancia serán tratadas brevemente a continuación:

La Revocación, puede ser definida como "el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente".(14) Esto es, la revocación es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos la concesión previamente otorgada.

Como características principales de la revocación, podemos citar:

- Que produce el efecto de eliminar un acto del campo jurídico.
- Que solamente procede, respecto de actos válidos, o sea de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.
- Que por regla general, sólo elimina a partir de ellos los efectos del acto revocado. (15)

Existen causas por las cuales podrán ser revocadas las concesiones sobre inmuebles de dominio público, y son las siguientes :

- (14) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1979, pág. 310.
- (15) Fraga, op. cit, pág. 310.

- I. Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la -
concesión, o dar al bien objeto de la misma un uso distin-
to al autorizado;
- II. Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el -
otorgamiento de la concesión, o infringir lo dispuesto en
esta ley y sus reglamentos;
- III. Dejar de pagar en forma oportuna los productos que se ha-
yan fijado en la concesión; y
- IV. Las demás previstas en esta ley, en sus reglamentos o en
las propias concesiones (ART. 22).

La Caducidad viene a ser "la acción y efecto de caducar, acabar se, extinguirse, perder su efecto o vigor, por cualquier moti-
vo. (16)

La caducidad se ubica en la fracción I de las causales de extinción, que se refiere "al vencimiento del término por el que se haya otorgado la concesión"; o sea, que al otorgarse la concesión, se fija un término para su duración, es obvio indicar que al finalizar éste, los derechos inherentes a la concesión, ya no podrán ser ejercitados.

Asimismo al hablar de revocación y caducidad, la ley hace referencia a la nulidad de las concesiones sobre inmuebles de dominio público. (ART. 23).

La nulidad es "la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración". (17)

Al respecto el Código Civil para el Distrito Federal ordena: "La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la Ley". (ART. 2225).

De este precepto se desprende que existen dos tipos de nulidad, la absoluta y la relativa.

La nulidad absoluta se presenta como una sanción que se estatuye en contra de los actos jurídicos ilícitos para privarlos de efectos, o sea; que cuando hay ilicitud en el objeto, motivo, fin o condición del acto, se presenta generalmente la nulidad absoluta, pero puede ser relativa por disposición de la Ley.

- (16) Ossorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta s/E, pág. 96.
- (17) De Pina. op. cit. pág. 348.

Esta nulidad se caracteriza: a) porque todo aquel que resulte perjudicado puede pedir que se declare; b) porque es imprescriptible, es decir, en todo tiempo puede pedirse, y c) porque es inconfirmable, es decir, la ratificación expresa o tácita del autor o autores de un acto ilícito no puede darle validez.

La nulidad absoluta en nuestro derecho, produce por regla general efectos provisionales que quedarán destruidos por sentencia cuando se declare la nulidad. (ART. 133, Código Civil).

Por último, y como resumen el artículo 2226 del Código Civil para el Distrito Federal dice:

"La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalecerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción". Excepcionalmente la Ley puede detener que un acto ilícito no produzca efecto alguno, es decir, ni siquiera efectos provisionales, tal ocurre en el juego prohibido, en el que expresamente la Ley dice que el contrato de juego prohibido no da acción para reclamar lo que se hubiese ganado en dicho juego. (ART. 2764 Código Civil para el Distrito Federal).

Por lo que respecta a la nulidad relativa, el artículo 2228 del Código Civil estipula:

"La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, produce la nulidad relativa del mismo".

La nulidad relativa se origina: por incapacidad, por inobservancia de la forma; y por la existencia de vicios en la voluntad. Así como en la nulidad absoluta tenemos como causa, por regla general, la ilicitud del acto jurídico, en su objeto, motivo o condición, en la nulidad relativa encontramos como causas la incapacidad, la inobservancia de la forma o la existencia de vicios de la voluntad: error, dolo o violencia.

La característica esencial de la nulidad relativa, es que puede extinguirse por la confirmación del acto, (18) esto es, la nulidad de un acto jurídico por falta de forma establecida por la ley se extingue por la confirmación de ese acto hecho en la forma omitida, o bien cuando un contrato es nulo por incapacidad, violencia o error, este puede ser confirmado, tan pronto cese el vicio o motivo de nulidad. (ARTS. 2231 y 2233 del Código Civil para el Distrito Federal).

(18) Rojas Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil México, Ed. Porrúa, 1976, págs. 135-136.

Con fundamento en este breve análisis de la figura de nulidad, se puede a ce verar que la Ley General de Bienes Nacionales, al referirse a la nulidad de las concesiones sobre bienes de dominio público, alude a la nulidad relativa, en los siguientes términos:

"Cuando la nulidad se funde en error, y no en la violación de la Ley o en la falta de los supuestos para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cese tal circunstancia". (ART. 23, párrafo, 2).

Por otra parte, en esta Ley se contempla la posibilidad de ceder los derechos y obligaciones derivadas de las concesiones de uso de inmuebles federales, mediante autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, prohibiéndose que sean objeto de subconcesión, arrendamiento, gravamen o cualquier acto o contrato por medio del cual una persona distinta al concesionario goce de los derechos derivados de tales concesiones, estableciéndose que cualquier operación realizada contra el tenor de este precepto, será nula de pleno derecho, es decir; que cuando el legislador prevé de plano al acto de efectos, no será necesario intentar una acción, ya que la nulidad absoluta en ese caso funciona de pleno derecho, por ministerio de la ley, y el concesionario perderá en favor de la Nación los derechos que deriven de la concesión y los bienes afectos a ella (ART. 25).

Finalmente estas concesiones sobre bienes del dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos. La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan de pleno derecho desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del Gobierno Federal.

No obstante lo expuesto anteriormente, en la práctica, la aplicación de esta figura administrativa se ha realizado sin apego a políticas y normas bien definidas, que permitan revertir oportunamente aquellos inmuebles federales que han venido siendo utilizados por particulares sin observar las cláusulas y razones que animaron el otorgamiento de dichas concesiones de uso de inmuebles federales. Además, no existe un estricto control de los beneficiarios de las concesiones de uso de inmuebles, lo que trae como consecuencia, que no se lleve a cabo con eficacia y en forma regular la vigilancia de estas concesiones.

En conclusión, es conveniente reglamentar con más detalle el contenido de las concesiones de uso que se otorgan, así como las normas y procedimientos que deberán observarse para su aplicación.

Ahora bien, por lo que toca al arrendamiento, éste puede entenderse como "El contrato en virtud del cual una parte cede a la

otra el uso y disfrute de una cosa o derecho, mediante un precio cierto, que recibe la denominación de renta o alquiler". -- (19)

El arrendamiento de inmuebles de dominio privado de la federación, más que una medida orientada al aprovechamiento adecuado de estos bienes y a la captación de recursos económicos para la nación, se ha utilizado como un medio por el cual se ha pretendido evitar su creciente deterioro, así como ocupaciones ilegales por parte de terceros; en la actualidad un considerable número de inmuebles federales se encuentran arrendados, por los cuales se captan cantidades mínimas por concepto de renta o alquiler, no obstante que en la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 63 fracción V se estipula que cuando la Administración Pública Federal sea parte, y tenga el carácter de arrendadora en cualquier operación inmobiliaria, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales justipreciará las rentas que se deban cobrar en este caso.

Por otra parte, se tienen actualmente arrendados numerosos terrenos federales, ocupados en forma irregular por asentamientos humanos, y en los que la celebración de contratos de arrendamiento ha obedecido más a la necesidad de situar un antecedente de propiedad federal respecto de dichos bienes, que al propósito de obtener recursos para el erario federal.

De lo expresado anteriormente se pueden desprender las siguientes consideraciones:

- La celebración de contratos de arrendamiento se ha utilizado prácticamente como una medida de defensa y protección de los inmuebles federales, y no como un medio de aprovechamiento racional de dichos recursos, que redundaría en un beneficio económico para la federación.
- La acción de control, administración y vigilancia de dichos bienes tiene, como es obvio, un costo económico para la federación que no se justifica en función de los productos que se captan por los citados arrendamientos.

Lo anterior, no es más que una derivación de la falta de una política y de un sistema orientado a controlar, administrar, aprovechar y vigilar en forma eficiente los inmuebles federales, en base a lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales. Lo que hace necesario el terminar con el arrendamiento de inmuebles en la forma en que se ha venido llevando a cabo, para lo cual se requiere definir los criterios y jerarquizar las prioridades con apego a las cuales deberá efectuarse la administración y aprovechamiento de los inmuebles de la Nación.

De acuerdo a estudios realizados respecto a los inmuebles actualmente arrendados por el Gobierno Federal a favor de particulares, estos bienes se han venido utilizando para casa habitación, en usos comerciales etc.; estando la mayoría de ellos en condiciones ruinosas, considerando que es mayor el costo de administración de los mismos, se sugiere la realización de un estudio respecto a las probabilidades de su aprovechamiento para los servicios públicos, tal y como lo prevé el art. 57 de la Ley General de Bienes Nacionales, en caso de no ser útiles para tales fines, se puede proceder a su enajenación en favor de los ocupantes actuales o bien, de no aceptar éstos las condiciones, se vendan en subasta pública y que sus recursos se destinen a la creación de un fondo especial que pudiera aplicarse a la adquisición de inmuebles, que se requieran para que las dependencias de la Administración Pública Federal cumplan con los servicios públicos que les corresponden. (ART. 58, fracción III, de la Ley General de Bienes Nacionales).

En consecuencia; resulta prioritario, implantar un programa permanente de evaluación respecto a las posibilidades reales de uso o aprovechamiento de los inmuebles propiedad de la federación, a fin de que aquellos bienes que no reúnan las características necesarias para ser utilizados en el servicio directo de las instituciones públicas o para sus programas, sean enajenados y con el producto se capitalice el fondo propuesto para los fines señalados.

2.5 OCUPACION ADMINISTRATIVA, RECUPERACION Y REIVINDICACION DE INMUEBLES.

Estas figuras administrativas vienen a ser un medio para que el Ejecutivo Federal proteja y preserve los inmuebles patrimoniales de la Nación. Por su naturaleza, se encuentran vinculadas a actividades de vigilancia, tutela y protección de inmuebles federales.

Corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la ejecución de estas acciones administrativas, para lo cual se auxiliará de la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal, según lo establecido en el artículo 33, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría.

La ocupación administrativa, representa a la facultad que tiene la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para proceder a tomar posesión de aquellos inmuebles que como consecuencia de expropiaciones, concesiones, enajenaciones, terminación de arrendamientos de inmuebles federales, etc.; la Federación adquiere derechos de propiedad o recupere bienes que se en

cuentran dentro de su patrimonio.

La ocupación administrativa presenta diversos aspectos:

- Tomas de posesión simples:

Estas tomas de posesión u ocupación administrativa proceden en los siguientes casos:

- I. Cuando se le comunica al arrendatario la terminación o rescisión del contrato y accede a entregarlo voluntariamente.
- II. Cuando se le comunica al concesionario la revocación de la concesión y éste no se opone.
- III. Cuando vencido el término de la concesión el concesionario entrega de manera voluntaria el inmueble, o bien al comunicarsele no se opone.
- IV. Cuando por causas de utilidad pública se pide al concesionario la entrega del inmueble mediante indemnización y lo entrega voluntariamente.
- V. Cuando se le solicita la desocupación de un inmueble al permisionario o titular de una autorización de ocupación y lo entrega voluntariamente.
- VI. Cuando previo trámite de reversión se efectúa entrega voluntaria del inmueble objeto de enajenación a título gratuito en favor del Gobierno del Estado, de un municipio o de una institución o asociación pública o privada.
- VII. Cuando un inmueble ocupado de manera ilegal es entregado voluntariamente por el invasor.

El procedimiento en las ocupaciones administrativas simples es el siguiente:

- a) Obtener la anuencia del ocupante para la entrega voluntaria del inmueble.
- b) Coordinarse con la persona que hará entrega del inmueble, a efecto de establecer día y hora en que ha de llevarse a cabo la diligencia de ocupación administrativa.
- c) Levantar una acta con los datos necesarios.
- d) Remitir copias del acta al expediente correspondiente.

- Ocupaciones administrativas por sentencia o acuerdo judicial.

Estas son dictadas en los juicios de vencimiento o rescisión de contrato de arrendamiento, revocación de concesión, recuperación, rescate y reversión, nulidad o reivindicación de un bien en favor de la Federación.

Posteriormente a la sentencia o acuerdo judicial que ordene la ocupación administrativa de un inmueble, se procederá a la misma siguiendo el procedimiento expresado anteriormente o sea el de toma de posesión simple.

- Ocupaciones administrativas celebradas ante notario.

Estas se realizan ante la negativa del poseedor de hacer entrega voluntaria del inmueble en los casos de recuperación, cancelación de permisos o autorización y restitución, de acuerdo a lo siguiente:

- I. Si el inmueble se encuentra desocupado, se procederá a la ocupación administrativa simple.
- II. Al contrario, se procederá a solicitar la intervención de un notario público que de fe de los hechos.
- III. Con la intervención del notario se procederá a la ocupación administrativa del inmueble.
- IV. El notario asentará en su protocolo la fe de los hechos de la ocupación, así como el inventario de los bienes --muebles que se hubieren encontrado en el inmueble y el lugar en que se depositarán los mismos a disposición del propietario.
- V. Se solicitará al notario copia del acta que al efecto le vante.
- VI. Se integrará copia del acta al expediente respectivo.

- Ocupaciones administrativas por incumplimiento en el decreto de destino.

El Decreto Presidencial de destino es "el instrumento administrativo en virtud del cual se autoriza a instituciones públicas y privadas a utilizar un inmueble para la prestación de un servicio de interés general o de beneficio colectivo". (20)

Por lo general, los inmuebles que son objeto de destino, con anterioridad los tenía a su cargo otra institución oficial o pri-

vada, o bien fueron adquiridos ex profesamente para la atención de un servicio público.

El proceso administrativo es el siguiente:

- I. Designación de la persona que intervendrá en la diligencia de entrega o toma de posesión del inmueble destinado, en representación del Gobierno Federal y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
 - II. Para el caso de que en el mismo acto de toma de posesión, el inmueble destinado se entregue a otra dependencia, -- coordinarse con ésta a efecto de que se designe a la persona que intervendrá en su representación en la diligencia respectiva.
 - III. Elaborar el acta respectiva.
 - IV. Remitir copia de esta acta al expediente relativo.
- Ocupaciones administrativas por resolución judicial dictada en los Juicios de Nacionalización.

Quando en un Juicio de Nacionalización se determina la ocupación administrativa de un bien inmueble, se procederá a la misma de acuerdo a lo siguiente:

- I. Designar a la persona que intervendrá en representación del Gobierno Federal y de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
 - II. Este representante ocupará administrativamente el inmueble dejando como depositario al encargado, si se tratare de un templo u otro tipo de inmueble procederá a designar uno.
 - III. En este tipo de actas se incluirán los datos generales del bien inmueble y una relación de bienes muebles.
 - IV. Remitir copias del acta a los expedientes.
- Ocupaciones administrativas por Decreto Expropiatorio.

Se deberán revisar continuamente las publicaciones del Diario Oficial de la Federación, con el propósito de conocer todos -- aquellos decretos expropiatorios en virtud de los cuales adquiere inmuebles el Gobierno Federal, y proceder de acuerdo a lo siguiente:

- I. Nombrar representante para el acto.
- II. En caso de que en el mismo acto de toma de posesión, el

inmueble expropiado se entregue a otra dependencia, -- coordinarse con ésta a efecto de que se designe a la -- persona que la represente en la diligencia.

III. Elaborar el acta respectiva en cumplimiento del Decreto Presidencial.

IV. Remitir copia del acta al expediente relativo.

La recuperación administrativa es utilizada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para reintegrar a su control un inmueble federal que fue objeto de algún acto de -- los comprendidos en la Ley General de Bienes Nacionales.

Existen diversos tipos de recuperación administrativa:

- Por vencimiento del contrato de arrendamiento.

Procede ésta, cuando vencido el término del mismo, el inmueble arrendado se encuentra en estado ruinoso o es requerido por la Federación para la prestación de un servicio público. En estos casos el procedimiento será:

I. Solicitar dictamen del estado ruinoso del inmueble.

II. Solicitar el historial del bien inmueble, para saber si es requerido para la prestación de un servicio público.

III. Si se determina dar por terminado el contrato, se girará oficio al arrendatario comunicándole esta resolución.

IV. Si el arrendatario manifiesta su conformidad, o si al término del contrato entrega voluntariamente el inmueble, se procederá a la recepción del mismo de conformidad con el procedimiento de Ocupación Administrativa -- respectivo.

V. En caso de que el arrendatario se negara a entregar el inmueble, oponiéndose a que se le de por vencido el contrato, se integrará un expediente que contendrá:

a) copia del contrato de arrendamiento;

b) copia del oficio donde se notifique al arrendatario el vencimiento del contrato;

c) documento en el que conste que el inmueble ha sido sol citado para la prestación de un servicio público.

VI. Posteriormente se ejercerá acción legal para dar por vencido el contrato.

VII. Cuando en el juicio respectivo, se dicte acuerdo o resolución que ordene la ocupación administrativa del inmueble, se procederá a la misma en los términos respectivos.

- Por rescisión del contrato de arrendamiento.

Es procedente la rescisión de los contratos de arrendamiento otorgados respecto de inmuebles propiedad de la Federación, -- cuando existe incumplimiento por parte del arrendatario a las cláusulas del contrato, como son:

- a) la falta de pago oportuno de las rentas;
- b) la negativa de pagar el incremento de renta, con motivo de una nueva justipreciación;
- c) dar al inmueble usos distintos a los previstos en el -- contrato, o bien cuando exista subarrendamiento del inmueble sin permiso expreso y por escrito de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En estos casos, el procedimiento será el siguiente:

- I. Si se autoriza a rescindir el contrato, se girará oficio al arrendatario por correo certificado y con acuse de recibo, comunicándole que se rescinde el contrato de arrendamiento.
- II. Si el arrendatario manifiesta su conformidad, se procederá a su ocupación de acuerdo a lo establecido en las Ocupaciones Administrativas; de lo contrario se integrará el expediente respectivo, con la siguiente documentación:
 - a) Copia certificada del contrato;
 - b) Copia certificada del oficio donde se comunica la rescisión del contrato al arrendatario;
 - c) Documento suscrito por el Jefe de la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, donde conste el adeudo de renta (en la rescisión por falta de pago);
 - d) Informe de la inspección realizada, en la cual se detectó que el inmueble ha sido ocupado para usos distintos de los previstos en el contrato, o bien que existe subarrendamiento sin autorización.
- III. Se ejercitará la acción correspondiente, y cuando en el juicio del contrato de rescisión se dicte acuerdo o resolución donde se ordene la ocupación administrativa --

del inmueble, se procederá a la misma.

- Nulidad del contrato de arrendamiento.

Se presenta cuando un contrato de arrendamiento es otorgado -- por una autoridad o funcionario que carece de facultades para hacerlo, o bien cuando el inmueble arrendado es utilizado para un fin o hecho ilícitos.

Cuando se esté ante casos de esta naturaleza se procederá de - la siguiente manera:

- I. Examinar la situación del inmueble y determinar si se - inicia o no el trámite de nulidad; examinando los si- - guientes documentos:
 - a) Informe del resultado de inspección, mediante la cual - se detectó el uso ilícito que se le daba al inmueble;
 - b) Copia del contrato de arrendamiento, señalando con cor- - dor rojo el lugar donde aparezca el nombre de la autori- - dad o funcionario que la otorgó sin tener facultad para ello;
 - c) Copia de los comprobantes de los pagos efectuados por - el arrendatario.
- II. En caso de llevarse a cabo el trámite de nulidad, se le comunicará al arrendatario mediante oficio.
- III. Si se encuentra de acuerdo el arrendatario, se procede- - rá a su ocupación administrativa, de lo contrario se se- - guirá el mismo procedimiento ejecutado en la rescisión.

- Reversión por incumplimiento en el destino.

Se retira del servicio un inmueble destinado a una institución privada, cuando en el término señalado en el decreto correspon- - diente no se le de el uso determinado en el mismo ordenamien- - to.

Con el fin de reverter los inmuebles comprendidos en este su- - puesto, se realizarán los siguientes pasos:

- I. Se examinará la situación del inmueble;
- II. Si se autoriza a tramitar la reversión, se girará ofi- - cio a la institución a la que se destinó para que haga la entrega del inmueble; en caso de conformidad se pro- - cederá a su ocupación administrativa.
- III. En caso de que solicitara una prórroga, se pondrá a con

sideración y en caso de no concederse se ocupará administrativamente.

- IV. Si no solicitara prórroga, y no manifestara su conformidad en la entrega del inmueble, se determinará si se toma o no posesión de dicho inmueble. En caso afirmativo se procederá a su ocupación administrativa.

- Revocación de la concesión.

Las concesiones sobre inmuebles federales pueden ser revocadas por las siguientes causas:

- I. Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión o dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado.
- II. Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión, o infringir lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.
- III. Dejar de pagar en forma oportuna los productos que se hayan fijado en la concesión; y
- IV. Las demás previstas en esta Ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones. (ART. 22, de la Ley General de Bienes Nacionales).

Para revocar la concesión se seguirá el siguiente procedimiento:

- I. Examinar las anomalías que se presenten y determinar si se procede o no a revocar la concesión.
- II. Si se autoriza la revocación, se notificará por oficio al concesionario, este tiene treinta días a partir de la fecha de notificación para oponerse, interponiendo el recurso de inconformidad.
- III. En caso de que el concesionario no presente dicho recurso, se procederá a su ocupación administrativa, en caso contrario, se ejercitará acción legal al tenor de los procedimientos ya establecidos.

- Recuperación directa.

Se podrá recuperar directamente la tenencia material de los bienes inmuebles de dominio público que, vencido el término señalado en la concesión, permiso o autorización, no se devolvieron a la autoridad respectiva. También procederá, sobre aquellos bienes de dominio público que sean explotados, usados o aprovechados sin haber obtenido concesión, permiso o autorización.

ción de la autoridad competente.

- Por rescate.

Las concesiones sobre inmuebles de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público mediante indemnización. Se denomina rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal - de ellos al concesionario. (21)

Quando el Gobierno Federal decida reintegrar a su control un inmueble que fue objeto de concesión a particulares, para destinarlo a un servicio público, procederá a iniciar el trámite para efectuar la declaratoria de rescate, en términos del artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales.

La reivindicación "es la facultad que compete a quien no está en posesión de la cosa de la cual tiene propiedad, para que se declare judicialmente quien tiene el dominio de ella y para -- que, en virtud de tal declaración, se le entregue con sus frutos y accesiones, en los términos prescritos por el Código Civil". (22)

Procede la reivindicación de inmuebles de dominio público y -- privado de la Federación, cuando particulares sin autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas ocupan, utilizan o explotan los bienes que están bajo el control y administración del Gobierno Federal, por conducto de dicha - Secretaría.

Quando se detecten este tipo de invasiones u ocupaciones ilegales, se debe proceder a recabar toda información que permita a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tomar una determinación respecto de las acciones a realizar para que se reivindique el bien en favor de la Federación.

El expediente que se elabore al respecto contendrá:

- a) antecedentes de propiedad del inmueble;
- b) planos o croquis que especifiquen el área, medidas y colindancia invadidas;
- c) acta administrativa en la que consten los hechos;
- d) si es posible citar el nombre del invasor o invasores y su domicilio;
- e) fecha desde que se viene ocupando y bajo que título; y

(21) SAHOP, op. cit. pág. 43.

(22) De Pina, op. cit. pág. 407.

f) uso a que se dedica el inmueble.

Con base en toda la información y documentación que se integre, se iniciarán los trámites para llevar a cabo la reivindicación del bien de que se trate.

Por otro lado, en la Ley General de Bienes Nacionales se establece el procedimiento para que, los particulares que sientan lesionados sus derechos cuando, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas emita cualquier acto administrativo. (ART. 19).

La acción legal tratada genéricamente en este tema, será ejercida por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y - - Obras Públicas. (ART. 75).

2.6 NACIONALIZACION DE INMUEBLES.

La Nacionalización puede ser entendida como "Un régimen de Derecho Público - estricto, establecido, en la Constitución, por medio del cual determinados - bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la Nación, que en - lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos conforme a la Ley".(23).

El antecedente de la Nacionalización de bienes dedicados al culto público - se encuentra en la Ley expedida por el Presidente Benito Juárez el 12 de - julio de 1859 que ordenaba que pasarán al Dominio de la Nación todos los bie- nes de las asociaciones denominadas iglesias; esta disposición subyace en la actualidad, y es el fundamento jurídico de la Nacionalización de Bienes dedi- cados al culto público, y se encuentra en la Fracción II, del Artículo 27 - Constitucional, que a la letra dice:

"Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera - que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por si o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante pa- ra declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quién determinará los que deben continuar - destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, semina- rios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o desti- nado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto- religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio -

(23) Serra, op. cit. pág. 1045.

directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación".

De este precepto se desprende el dominio de la nación sobre inmuebles dedicados al culto público, y los que en un futuro se erigieren con ese objeto. Sin embargo, en la práctica, se observa que un buen número de inmuebles -- abiertos al culto público, por lo tanto propiedad de la Nación no se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad, o sí lo están, es a favor de particulares, por lo que se hace necesario el perfeccionamiento de la titulación de la propiedad en favor del Gobierno Federal, con el fin de que estos bienes sean incorporados al patrimonio nacional.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, existen dos acciones para nacionalizar un bien dedicado al culto público:

- Juicio de Nacionalización.
- Declaratoria Administrativa de Nacionalización.

El Juicio de Nacionalización procede respecto de aquellos inmuebles que estando dedicados al culto público, por lo tanto propiedad de la Nación de acuerdo a lo establecido en la Fracción II, del Artículo 27 Constitucional, se encuentran inscritos en favor de particulares en el Registro Público de la Propiedad.

Este juicio va encaminado a la obtención del título supletorio de dominio del inmueble en favor de la Nación, y se inicia por la denuncia de algún particular o cualquier otro medio, por el que se tenga conocimiento de la existencia de un bien nacionalizable (ART. 17). De acuerdo a este ordenamiento se entenderá que un bien ha sido destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, cuando, con conocimiento del propietario:

- I. Se lleven a cabo habitualmente actos que impliquen propaganda pública de un credo religioso; y
- II. Se establezcan oficinas o despachos de personas que disfruten de autoridades entre los fieles de una religión o secta, que desempeñen funciones relativas a ésta; o
- III. Se instale una escuela o centro de enseñanza, cualquiera que sea su denominación, con tendencias u orientaciones religiosas; o
- IV. Se afecten a propósitos y objetos religiosos los frutos o productos del bien del que se trate; o

- V. En general, cuando aunque no concurre ninguno de los hechos enumerados en las fracciones anteriores, pueda inferirse ese destino por datos que directamente lo acrediten o por circunstancias que fundadamente hagan presumirlo. (ART. 3).

En caso de que el propietario del inmueble no tenga conocimiento de que éste ha sido utilizado a los fines previstos en el artículo anterior, tendrá un año como plazo para poner los hechos en conocimiento del Ministerio Público Federal. En este caso, comprobada la veracidad de los informes, la Secretaría de Gobernación mandará desalojar administrativamente el inmueble, dejando a salvo los derechos del propietario del inmueble para que los deduzca ante los tribunales competentes.

En el supuesto de que vencido el plazo antes señalado, no haya puesto en conocimiento de los hechos al Ministerio Público Federal, se presumirá sin haber prueba en contrario, que tenía conocimiento del destino a que se utilizaba el inmueble. (ART. 5).

La acción de nacionalización es improcedente sobre aquellos bienes que después de haber estado destinados a alguno de los fines a que se refiere la Fracción II del artículo 27 Constitucional, o de haber sido poseídos o administrados por una interpósita persona de una asociación religiosa, han sido enajenados a un adquirente de buena fe. (ART. 10).

En caso de un adquirente de mala fe de un bien nacionalizable, la acción de nacionalización prescribirá en diez años (ART. 11).

Cuando un bien nacionalizable reporte embargos, hipotecas y de más derechos reales, éstos se respetarán por regla general, -- excepción hecha de los siguientes casos:

- I. Cuando los acreedores titulares del gravamen o, en su caso, los dueños de la nuda propiedad, hayan tenido conocimiento de los hechos motivo de la nacionalización, sin haber dado noticia de ellos al Ministerio Público Federal; o
- II. Cuando los acreedores o titulares de derechos reales -- sean interpósitas personas de alguna asociación, corporación o institución religiosa, o hayan estado enterados de que tenían ese carácter sus causantes o contratantes. (ART. 13).

Respecto a los bienes muebles que se encuentren en un bien nacionalizado, pasarán también a ser propiedad del Gobierno Federal, cuando se adecúen a los siguientes casos:

- I. Si los muebles deben considerarse inmobilizados, en -- los términos de la legislación común; y
- II. Si tratándose de bienes nacionalizados por destino, -- guardan los muebles conexión con dicho destino.

No se requerirá para estos bienes declaratoria especial de nacionalización. (ART. 14).

Posteriormente a la denuncia que se haga del bien nacionalizable, el Ministerio Público Federal, recabará toda la información que estime necesaria sobre dicho inmueble. Al respecto, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 Fracciones VIII y XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es la encargada de "Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público"; elaborará expedientes con todos los datos técnicos y legales de los inmuebles destinados al culto religioso público, que deban ser incorporados al patrimonio nacional, ya sea por declaratoria administrativa o por juicio. Para tal fin y en relación a los artículos 16 fracción XXI y 33 fracción XII de su Reglamento Interior, se auxiliará de las Direcciones de Asuntos Jurídicos y de Legislación y de Administración y -- Aprovechamiento Inmobiliario Federal.

Los expedientes citados contendrán:

Nombre del Predio: Señalar el nombre o nombres con los que se identifique el inmueble.

Ubicación: Precisar calle o calles, número oficial, lote y manzana del fraccionamiento, colonia, zona postal, localidad, municipio y entidad federativa.

Medidas y colindancias: especificar, en forma clara, precisa y sencilla los linderos del inmueble conforme a los rumbos astronómicos.

Procedencia: especificar, la propiedad del Gobierno Federal de acuerdo con lo estipulado en la fracción II del artículo 27 -- Constitucional.

Descripción: realizar una descripción que contenga las características arquitectónicas del inmueble, su situación física y su distribución en forma clara y sencilla que permite a quien lo consulte, tener una idea clara de la situación del inmueble.

Inscripción: recopilar en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del lugar, los datos de la inscripción vigente, determinado folio, tomo, volumen, sección, fecha, número y a nombre de la o las personas en favor de quien aparece la ins--

cripción, o en su caso el certificado de no inscripción.

Catastro del lugar: investigar en la Oficina de Catastro, la inscripción que obra sobre el inmueble a investigar, determinando número de cuenta, valor asignado y nombre del titular de la cuenta.

Historia: investigar y reseñar los datos relevantes, históricos o anecdóticos del inmueble que se juzguen de interés especificando desde cuándo se encuentra abierto al culto público y por tanto considerado como propiedad del Gobierno Federal, precisando si se contó para ello con la autorización correspondiente.

Destino y aprovechamiento: especificar, que se utiliza para la celebración de un culto público.

Estado de conservación: determinar el estado de conservación física del inmueble.

Medios de comunicación: especificar en forma clara, la manera, vehículos o medios de transporte que pueden utilizarse para tener acceso al inmueble.

Testigos: recabar los nombres y domicilios de tres a cinco personas que pudieran ser aptas para fungir como testigos en las diligencias judiciales que se promuevan, que certifiquen la existencia y el fin a que está dedicado el inmueble, especificando su nombre y domicilio.

Si de esta información se desprenden elementos suficientes para considerar que se trata de un bien nacionalizable, el Ministerio Público Federal presentará demanda ante el Juzgado de Distrito competente en materia civil dentro de cuya circunscripción territorial se encuentre dicho bien (ART. 18).

En su escrito de demanda el Ministerio Público Federal pedirá, y el juez deberá decretar al dictar el auto de admisión de aquél, la ocupación administrativa del bien cuya nacionalización se solicite, para destinarlo a los servicios públicos de la Federación, excepción hecha en los casos en que deba respetarse algún derecho. (ARTS. 20 y 21).

El Juicio de Nacionalización se llevará conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles (ART. 19).

La declaratoria administrativa de Nacionalización, procede cuando un inmueble en posesión de la Nación de los comprendidos en la fracción II, del artículo 27 Constitucional, no se encuentre inscrito en el Registro Público de la Propiedad, en tal caso, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en representación del Ejecutivo Federal hará la declarato-

ria correspondiente para el efecto de su inscripción, (ART. 24)

La declaratoria deberá contener:

- I.- La descripción del inmueble;
 - a) Antecedentes del inmueble y su destino.
 - b) Superficie total, especificando área construida y descubierta, medidas y colindancias.
 - c) Avalúo estimativo del inmueble.
 - d) Mención de que se hizo el inventario de muebles.
- II.- Mención de haberse notificado a los colindantes;
- III.- Mención de que se obtuvo certificado de no inscripción -- del Registro Público de la Propiedad del lugar de la ubicación del inmueble;
- IV.- Declaratoria de que el inmueble es de los comprendidos en la Fracción II del Artículo 27 Constitucional; y
- V.- La orden de que el inmueble y sus anexidades se inscriban en favor de la Nación en el Registro Público de la Propiedad de la ubicación del bien y en el Registro Público de la Propiedad Federal. (ART. 25).

El procedimiento de inicitia de oficio o a petición de parte y se tramitará en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la siguiente manera:

- I. Se notificará por escrito y ante dos testigos a los colindantes de los inmuebles referidos, la iniciación del procedimiento administrativo para que expresen lo que a su derecho convenga dentro de un plazo de quince días.
- II. En el caso de que se ignore el nombre o domicilio de los colindantes, o éstos se nieguen a recibir la notificación, la misma se hará mediante publicación por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, y en su caso en el Periódico Oficial del Estado; y
- III. Transcurrido el plazo de quince días sin oposición de parte interesada, la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas hará la Declaratoria, que previa publicación en el Diario Oficial de la Federación y en su caso -- en el Periódico Oficial del Estado, se inscribirá tanto -- en el Registro Público de la Propiedad de la ubicación -- del inmueble como en el de la Propiedad Federal. (ART. -- 26).

En caso de oposición de parte interesada dentro del plazo señalado anteriormente, se suspenderá el procedimiento administrativo y se dará la intervención que corresponda al Procurador General de la República en términos del Artículo 102 Constitucional (ART. 27).

La Declaratoria de Nacionalización de Bienes se redacta en los siguientes términos:

Declaratoria de nacionalización de bienes relativa al inmueble que ocupa el Templo Nuestra Señora de Loreto, Municipio de Villa Pesqueira, Son.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

DECLARATORIA DE NACIONALIZACION DE BIENES

PEDRO RAMIREZ VAZQUEZ, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con fundamento en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del artículo 27 Constitucional y conforme a lo establecido en el artículo 37, Fracciones VIII y XVIII, en relación con el Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5ª Fracción XXI y 16 Fracción XXII del Reglamento Interior de esta Secretaría y

CONSIDERANDO:

1.-Que el inmueble que ocupa el templo de "Nuestra Señora de Loreto", ubicado en la Avenida Hidalgo número 9, en la Población y Municipio de Villa Pesqueira, Estado de Sonora, es de los comprendidos en la Fracción II del artículo 27 Constitucional, según se concluye de las constancias que obran en el expediente número 107/2.926,1/6011 llevado en la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación de esta Secretaría.

2.-Que el expediente de referencia se integró conforme a lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Materia porqué:

a).-En el informe de datos estadísticos que obra en autos consta que la fachada cuenta con portón de madera rematado en arco de medio punto y vano cuadrado en la parte superior; hay relieves que forman columnas y tiene una torre campanario de tres niveles con vanos en forma de arco de medio punto.

Los elementos empleados en su construcción son: cimientos de piedra, muros de adobe y tabique recocido, techo de terrado sobre vigas de madera, aplados interiores y exteriores de cal, el piso es de cemento.

b).-El inmueble se encuentra en buen estado de conservación y permanece abierto al culto público de la religión católica.

c).-Tiene una superficie total cubierta de 324.00 metros cuadrados: Colinda al Norte, en 12.00 metros con propiedad particular; al Sur, en 12.00 metros con Avenida Hidalgo; al Oriente, en cinco tramos de 6.00, 6.00, 6.00, 6.00 y 9.00 metros con callejón sin nombre y al Poniente, en cinco tramos de 6.00, 6.00, 6.00, 6.00 y 9.00 metros con propiedad particular.

d).-No existen datos sobre el avalúo estimativo del inmueble, en razón de que, en el caso, se trata de un monumento histórico por determinación de

la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ya que data del siglo XVII y no se puede calcular el valor según se desprende del informe estadístico.

e).-En el interior del templo existen bienes muebles que fueron inventariados, según consta en el expediente.

f).-Se notificó a los colindantes en los términos del artículo 26 de la Ley de Materia, conforme a constancias que obran en autos.

g).-En el expediente obra el certificado de no inscripción número 59847 de fecha 7 de abril de 1982, expedido por la C. Encargada del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Judicial de Ures, Estado de Sonora.

3.-Que habiéndose cumplido los requisitos legales del caso, es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.-Declárese la nacionalización del inmueble a que se ha hecho referencia, ya que es de los comprendidos en la Fracción II del artículo 27 Constitucional y se han satisfecho todos los requisitos establecidos en la Ley de Nacionalización de Bienes.

SEGUNDO.-Publíquese la presente Declaratoria en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Sonora.

TERCERO.-Inscribáse el Inmueble ocupado por el templo de "Nuestra Señora de Loreto" en el Registro Público de la Propiedad y Comercio en el Distrito Judicial de Ures, Estado de Sonora, y en el Registro Público de la Propiedad Federal.

CUARTO.- Cúmplase. (24).

Por otro lado, la Ley General de Bienes Nacionales como ordenamiento regulador del patrimonio inmueble federal, hace referencia a los bienes destinados al culto público:

Artículo 29.- Son Bienes de Dominio Público:

III.- Los enumerados en la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la Fracción II, del Artículo 39 de esta Ley;

Artículo 39.- Son bienes de Dominio Privado:

II.- Los nacionalizados conforme a la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la Administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

De lo establecido en los dos preceptos anteriores, se desprende que los inmuebles abiertos al culto público que hayan cumplido con los requisitos legales, pasarán a formar parte de los bienes del dominio público, específicamente al régimen jurídico de los bienes destinados a un Servicio Público (ART. 35). Ahora bien, -

por lo que toca a los bienes nacionalizados, estos se incorporarán a los bienes del Dominio Privado, sujetándose al régimen jurídico propio de estos bienes.

Por último el artículo 46 de la misma ley nos dice que los templos destinados al culto público, estarán sujetos a la vigilancia de las Secretarías de Gobernación y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como la de los Gobiernos de los Estados y Municipios.

En la actualidad, se aprecia un gran rezago en materia de nacionalizaciones, bien sea porque muchos inmuebles se encuentran de hecho abiertos al culto público sin haber cumplido con las normas legales, y muchos otros sin que se haya regularizado su situación en favor del Gobierno Federal, de tal suerte que una gran parte de los expedientes que se encuentran abiertos en el archivo de bienes inmuebles federales, corresponden a inmuebles que deben ser nacionalizados.

En el nivel institucional se advierte una deficiente coordinación entre las dependencias que intervienen en esta materia, ya que frecuentemente muchos inmuebles son abiertos al culto público sin recabar la autorización correspondiente de la Secretaría de Gobernación, o bien haciéndolo, ésta no se cerciora de que se cumpla con lo dispuesto en la Fracción I del Artículo 2º de la Ley de Nacionalización de Bienes, que consigna que "en ningún caso se conceda esta autorización sin que previamente se perfeccione la titulación de la propiedad en favor del Gobierno Federal", lo que ocasiona que se acentúe la carga de trabajo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual, como con secuencia de lo antes señalado, además de tener que detectar la situación jurídica de los inmuebles que se encuentran en el supuesto señalado, debe proceder a recabar múltiples elementos de información técnica y legal de dichos inmuebles, tareas que por sustentarse en diversos órganos de la propia Secretaría, adolece de múltiples deficiencias debido en unos casos, a la falta de recursos humanos capacitados o de financieros para sufragar los gastos que implican la captación de la información que se requiere; por otro lado, a la Procuraduría General de la República le corresponde promover en la vía contenciosa ante la autoridad judicial, la nacionalización de inmuebles abiertos al culto público, la cual, por los motivos apuntados, registra altas cargas de trabajo, y que por ser todo un proceso jurisdiccional exige la distracción de recursos humanos que por atender otras tareas posiblemente más importantes, propicia el que se descuide y no exista un seguimiento en la secuela de los juicios.

Además del problema institucional referido, se observa un desconocimiento de los particulares sobre los requisitos y los procedimientos que deben seguir para gestionar la construcción de un templo y su apertura al culto público, lo que ha constituido un

por lo que toca a los bienes nacionalizados, estos se incorporarán a los bienes del Dominio Privado, sujetándose al régimen jurídico propio de estos bienes.

Por último el artículo 46 de la misma ley nos dice que los templos destinados al culto público, estarán sujetos a la vigilancia de las Secretarías de Gobernación y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como la de los Gobiernos de los Estados y Municipios.

En la actualidad, se aprecia un gran rezago en materia de nacionalizaciones, bien sea porque muchos inmuebles se encuentran de hecho abiertos al culto público sin haber cumplido con las normas legales, y muchos otros sin que se haya regularizado su situación en favor del Gobierno Federal, de tal suerte que una gran parte de los expedientes que se encuentran abiertos en el archivo de bienes inmuebles federales, corresponden a inmuebles que deben ser nacionalizados.

En el nivel institucional se advierte una deficiente coordinación entre las dependencias que intervienen en esta materia, ya que frecuentemente muchos inmuebles son abiertos al culto público sin recabar la autorización correspondiente de la Secretaría de Gobernación, o bien haciéndolo, ésta no se cerciora de que se cumpla con lo dispuesto en la Fracción I del Artículo 29 de la Ley de Nacionalización de Bienes, que consigna que "en ningún caso se conceda esta autorización sin que previamente se perfeccione la titulación de la propiedad en favor del Gobierno Federal", lo que ocasiona que se acentúe la carga de trabajo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual, como con secuencia de lo antes señalado, además de tener que detectar la situación jurídica de los inmuebles que se encuentran en el supuesto señalado, debe proceder a recabar múltiples elementos de información técnica y legal de dichos inmuebles, tareas que por sustentarse en diversos órganos de la propia Secretaría, adolece de múltiples deficiencias debido en unos casos, a la falta de recursos humanos capacidades o de financieros para sufragar los gastos que implican la captación de la información que se requiere; por otro lado, a la Procuraduría General de la República le corresponde promover en la vía contenciosa ante la autoridad judicial, la nacionalización de inmuebles abiertos al culto público, la cual, por los motivos apuntados, registra altas cargas de trabajo, y que por ser todo un proceso jurisdiccional exige la distracción de recursos humanos que por atender otras tareas posiblemente más importantes, propicia el que se descuide y no exista un seguimiento en la secuela de los juicios.

Además del problema institucional referido, se observa un desconocimiento de los particulares sobre los requisitos y los procedimientos que deben seguir para gestionar la construcción de un templo y su apertura al culto público, lo que ha constituido un

factor de agudización de esta problemática.

Por lo anteriormente expuesto, se considera necesario revisar los criterios y procedimientos bajo los cuales han venido actuando y tomando decisiones en esta materia las dependencias que intervienen, a fin de simplificar trámites y lograr una mayor coordinación y atenuación de los rezagos que existen. - Para ello es conveniente, que la Secretaría de Gobernación observe lo previsto en la Fracción I del Artículo 2º de la Ley de Nacionalización de Bienes, coordinándose para tal efecto con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas - que a través de sus distintos órganos distribuidos en el territorio nacional, captará la información legal y técnica sobre los inmuebles destinados al culto público que deban ser nacionalizados. Por lo que se refiere a la Procuraduría General de la República es pertinente que establezca una relación más estrecha con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a efecto de que se conjuguen esfuerzos y recursos humanos para implementar un control y seguimiento de los juicios instaurados en la vía jurisdiccional.

Por último, se considera de suma importancia dar a conocer a la comunidad los requisitos, trámites y procedimientos administrativos que se deben seguir para la edificación o apertura de un inmueble destinado al culto público.

2.7 JUSTIPRECIACION DE RENTAS.

Como se sabe, el Gobierno Federal para satisfacer sus requerimientos inmobiliarios, arrienda inmuebles de propiedad particular, lo que implica la erogación anual de cuantiosos recursos financieros, y por otro lado es necesario mencionar que, existe una gran cantidad de inmuebles Federales en todo el territorio nacional, que al no ser utilizados para el Servicio de alguna institución pública son otorgados a particulares -- por arrendamiento, o bien por concesiones de uso.

En estos supuestos, debe realizarse una justipreciación de -- rentas por concepto de arrendamiento de inmuebles de particulares, o en su caso la justa captación de recursos por concepto de arrendamiento o concesión de inmuebles de dominio privado que realice la Federación.

Esta previsión de la Ley General de Bienes Nacionales, y los propósitos que tuvo en cuenta el legislador para su establecimiento son de suma importancia, ya que de la correcta aplicación y observancia de una política en este sentido por parte de las Instituciones del Sector Público, depende en buena parte el ahorro o la captación de considerables recursos para el erario Federal.

Actualmente esta función es desarrollada por la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, - órgano desconcentrado de la misma Secretaría.

Según lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal le corresponderá estimar el monto de la renta que se deba pagar o en su defecto cobrar, cuando la Federación según el caso, sea arrendadora o arrendataria; para esto se basará en los estándares que para la justipreciación de rentas elabore la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 63, hace referencia a las facultades de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y, específicamente en las fracciones V y VI nos dice que corresponderá a la Comisión:

V.- Justipreciar las rentas que la Federación o las entidades paraestatales deban cobrar cuando tengan el carácter de arrendadoras;

VI.- Justipreciar las rentas que deban pagar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando tengan el carácter de arrendatarias.

En términos generales, se estima que en su mayoría las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, no cumplen con la obligación de solicitar la evaluación correspondiente de inmuebles particulares que tomen a su servicio, lo que en la práctica ha conducido a que se paguen cantidades superiores a las que de acuerdo con los criterios técnicos objetivos deban erogarse; esta situación ha alentado la competencia por inmuebles entre las instituciones públicas, con los consiguientes efectos especulativos e inflacionarios en el mercado inmobiliario y en los volúmenes de recursos públicos que se erogan por este concepto.

En contrapartida a los grandes montos que el Gobierno Federal paga por arrendar inmuebles de particulares, los que capta por arrendamiento de inmuebles de dominio privado o de concesiones de uso son exiguos, pues frecuentemente se cobran cantidades ínfimas que ni siquiera sufragan los costos que implica el control y administración de dichos bienes, independientemente de que las decisiones administrativas para arrendar o concesionar inmuebles, se ha venido haciendo sin base a una política y a criterios establecidos.

En relación a lo anterior, se estima indispensable reglamentar lo relativo a la justipreciación de rentas, definiendo políti-

cas, normas y procedimientos con apego a los cuales se lleve a cabo el cumplimiento de esta obligación por parte de las dependencias y entidades públicas, así como el control, vigilancia y observancia de los dictámenes evaluatorios expedidos al respecto.

Para finalizar, se cree conveniente la implantación de un programa orientado a la actualización de las justipreciaciones de rentas, conforme a los cuales se paguen a la Federación o a las entidades paraestatales las rentas correspondientes por concepto de arrendamiento o concesión de inmuebles de su propiedad, o en su caso, las rentas que se deban pagar cuando tengan el carácter de arrendatarias.

2.8 INVENTARIO Y REGISTRO DE BIENES INMUEBLES FEDERALES.

El artículo 37, Fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estipula que, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas:

"Tener a su cargo el registro de la Propiedad Federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación".

Estas funciones, serán ejercidas de acuerdo al artículo 33, fracciones XV y XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, por la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal, en los siguientes términos:

Corresponde a esta Dirección:

- XV.- Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, inscribiendo y conservando los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles; y
- XIX.- Requerir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, copia de sus inventarios de bienes inmuebles federales que posean o administren, para los fines de catalogación, inventario y registro en su caso.

En el capítulo VIII de la Ley General de Bienes Nacionales, se contempla al inventario de inmuebles Federales y nos dice que éste, se llevará a cabo conjuntamente por las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Comercio, y de Patrimonio y Fomento Industrial, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Estas Secretarías, tendrán como tarea principal, integrar y -- mantener actualizados los catálogos e inventarios generales de los bienes de la Nación, determinando las normas y procedimientos de acuerdo a los cuales las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal participarán en su formulación. (ART. 93)..

El inventario del inmobiliario Federal, es una medida orientada al conocimiento del número de inmuebles propiedad de la Administración Pública Federal, su ubicación, valor, dimensiones y características; para de esta manera tratar de aplicarlos a los usos o aprovechamientos más convenientes. Así, el inventario constituye un mecanismo que servirá para la correcta Administración del Inmobiliario Federal, puesto que sólo conociendo los inmuebles que se tienen y las posibilidades de su aprovechamiento, se pueden tomar decisiones Administrativas que -- permitan su óptimo aprovechamiento y, en otros casos, adquirir aquellos otros que no posee y que requiere el Sector Público -- para la consecución de los planes y programas de Gobierno.

De manera genérica se puede afirmar, que esta función se ha de desarrollado dentro de las posibilidades del esquema orgánico y administrativo actual, teniendo deficiencias jurídicas, de organización, de coordinación interinstitucional y de manejo y -- sistematización de información, por lo tanto; se estima conveniente reglamentar de manera precisa, las normas y procedimientos que regulan esta función, la periodicidad con la que deben remitirse a las Secretarías encargadas de este inventario todos los datos inherentes al inmobiliario Federal. También se -- hace necesario el establecimiento de procedimientos y mecanismos de coordinación entre las referidas Secretarías, a fin de que al intervenir dentro de sus respectivas esferas de competencia en todos los actos relativos al inventario del inmobiliario Federal, se realice una retroalimentación entre ellas, -- de los datos y acciones que se autoricen.

Por lo que respecta al Registro de Inmuebles Federales, que se contempla en el capítulo VII de la Ley General de Bienes Nacionales, estará a cargo de una dependencia denominada Registro -- Público de la Propiedad Federal, dependiente de la Dirección -- General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal.

Al respecto, el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal, en su artículo 1º dice:

"La Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal de la Secretaría de Asentamientos Humanos y -- Obras Públicas, tiene a su cargo la función registral prevista en el capítulo VII de la Ley General Bienes Nacionales, así como la elaboración y control del catálogo e inventario general -- de los bienes inmuebles federales, consignados en el capítulo --

VIII del mismo ordenamiento".

El control y registro del inmobiliario Federal es necesario para la instrumentación de políticas de ordenación del territorio nacional, y la formulación de programas para el mejor uso, explotación o aprovechamiento de dichos bienes, especialmente para fines de beneficio social. El Registro Público de la Propiedad Federal, estará a cargo de un Director y consta de tres unidades, denominadas respectivamente: De Control de Folio -- Real, de Análisis e Inscripciones y de Inventario y Catálogo.-- (ART. 2 del Reglamento Interior del Registro Público).

De acuerdo al artículo 85, de la Ley General de Bienes Nacionales, se deberán inscribir en el Registro Público de la Propiedad Federal:

I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados sobre bienes inmuebles;

II. Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal o de los organismos descentralizados, cuyo plazo sea de cinco años o mayor;

III. Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales o que integren el patrimonio de los organismos descentralizados, que pronuncie la autoridad judicial;

IV. Las informaciones ad-perpetuum promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación, sobre bienes inmuebles;

V. Las resoluciones Judiciales que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I;

VI. Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes;

VII. Las declaratorias a que se refiere la Fracción I del artículo 17 de esta Ley; y

VIII. Los demás títulos que, conforme a la Ley, deban ser registrados.

En las inscripciones del Registro Público de la Propiedad Federal, se deberá expresar la procedencia de los bienes, su naturaleza, ubicación y linderos, valor y las servidumbres que reporte.

Asimismo, estas inscripciones se extinguirán:

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

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

III. Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción: (ART. 90).

Por lo que toca al sistema de registro, este se ha modificado, ya que anteriormente se manejaba el "sistema registral" que consistía en asentar cronológicamente las inscripciones de inmuebles federales, actualmente el sistema utilizado se denomina "Folio Real", que consiste esencialmente en la formulación de un solo documento por inmueble, en el cual se asentará su historia completa mediante las inscripciones y anotaciones de los actos o contratos que lo afecten.

A partir de la instauración de este sistema, han disminuido -- considerablemente algunos problemas derivados del manejo de libros voluminosos, ya que permite concentrar en una cédula toda la información relativa a determinado inmueble.

Para la plena aplicación de este sistema, se requiere de la formulación de un programa específico, encaminado a depurar todos los datos que obran en los libros de Registro desde hace muchos años, mediante la investigación y verificación de dichos datos con la realidad, esto traerá como consecuencia que las cifras globales que se manejen respecto de los inmuebles federales, sean las reales y no producto de registros acumulados.

Por último, se cree conveniente la integración de un banco de datos en materia inmobiliaria, que permita, sobre la base de una información actualizada, identificar los inmuebles aptos y disponibles que puedan ser destinados al servicio de las distintas instituciones públicas que los requieran para el cumplimiento de sus funciones.

CAPITULO III

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ACTUAL PARA EL CONTROL, ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO DEL INMOBILIARIO FEDERAL.

3.1 LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL.

Como resultado de los cambios políticos, sociales y económicos que se han suscitado en el curso del tiempo en nuestro país, se han producido transformaciones en el número y complejidad de las atribuciones que el pueblo mexicano ha ido encomendando al Estado. Cada uno de estos cambios, casi siempre ha ido acompañado de un señalamiento formal de cómo la Administración Pública debe establecer los medios idóneos para lograr los objetivos que se le han señalado.

Sin embargo, es conveniente agregar que dichos medios que le van a servir al Estado para alcanzar sus fines y objetivos, so- lamente eran enunciados genéricamente, omitiéndose el señala- miento preciso de los medios administrativos para alcanzarlos.

Esa desatención ha traído como consecuencia que, los magnifi- cos propósitos políticos, y las avanzadas legislaciones que se han dado, muchas veces sólo han tenido vigencia en el papel o en el ámbito de las buenas intenciones.

También se han producido reiterados intentos por establecer -- una Administración Pública ágil y flexible, sin que se haya -- conseguido llegar a implantar, como se intenta ahora, un meca- nismo institucional encargado de la promoción, coordinación y evaluación permanente de las reformas administrativas, que se requieren para garantizar el eficaz cumplimiento de los cada - vez más amplios objetivos del Estado.

En relación a los cambios administrativos, éstos han existido y seguirán haciéndolo, pero por no haberse contado con un meca- nismo coordinador que de manera deliberada controlará dichas - modificaciones, a lo largo del tiempo se han acumulado trans- formaciones descoordinadas que, muchas veces duplican o contra- dicen los objetivos, las políticas y las funciones de otras de- pendencias y organismos públicos ya existentes.

De acuerdo a lo anterior, se consideró indispensable, la ini- ciación de una Reforma Administrativa que adecuara a la Admi- nistración Pública al momento presente.

La Reforma Administrativa no constituye un paso fugaz en la vi

da de México. No apareció como un hecho inesperado, ni tampoco habrá de agotarse con la creación de ciertos mecanismos o el señalamiento de directrices u orientaciones, sino que es una serie de pasos programados, que obedecen a un plan, que abarcará muchos años y que requiere del concurso de todos.

Esta Reforma no es permanente, sino que se hace necesaria de tiempo en tiempo, para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas de un titular del Ejecutivo.

La Reforma Administrativa tiene las siguientes características:

- Es una modificación artificial, no evolutiva, y como tal debe obedecer a una acción deliberada. Requiere, por lo mismo, de una clara decisión de alto nivel y un consenso mayoritario de voluntades para su realización.
- Las diversas medidas de reforma, requeridas para resolver los problemas detectados en el sector público, reclaman como condición previa para su coordinación, la existencia de un marco de referencia global, que sirva como base para el entendimiento del aparato burocrático en cuanto a su constitución y funciones.
- Debe ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación propias, que permita la utilización más eficiente del actual acervo técnico, adaptado a nuestra realidad.

Hay que convencerse que la Reforma Administrativa no constituye un fin en sí misma, y que debe estar fundamentalmente ligada al proceso de desarrollo integral, económico, político, social y cultural del país.

- Generalmente toda reforma requiere, si ha de tener éxito, por lo menos cierto grado de autoridad, técnicas, recursos y tiempo. La combinación de estos cuatro elementos es, en alguna medida, la mezcla que da cuerpo a una Reforma y la hace efectiva. (25)

La autoridad en una Reforma Democrática, proviene no sólo de las decisiones que se tomen al más alto nivel, sino también de la participación y el consenso logrados para cada etapa de la reforma.

La necesidad de contar con medios técnicos, que la reforma requiere para lograr una mayor racionalidad, y evitar en lo posible la improvisación.

(25) Carrillo Castro, Alejandro. Reforma Administrativa en México. México, Ed. INAP, 1978, pág. 62.

Toda reforma como esfuerzo vital para producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias de una organización, requiere de los recursos necesarios para que pueda alcanzarse, a un nivel satisfactorio, los objetivos de la reforma.

Como ya se dijo, las reformas necesitan un ritmo y, por lo tanto, requieren tiempo de desarrollo, sin importar que el plan - en su totalidad se lleve muchos años en realizar.

Por otro lado, el maestro Carrillo Castro nos dice, que la Reforma Administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles. Por lo que sus objetivos son, que permita:

- a) Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales.
- b) A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.
- c) A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país, garantizando al mismo tiempo sus derechos y atendiendo a sus necesidades.
- d) A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan derecho a demandar antes las dependencias públicas. (26)

Por último, es importante mencionar, que dentro de este proceso y como una octava etapa de la Reforma Administrativa, se encuentra en vía de realización el Programa de Administración Integral de los Recursos Materiales - del Sector Público Federal, que intenta contribuir a la

optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, - normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control y aprovechamiento de materiales y en especial de bienes inmuebles del sector público federal.

En mi opinión, la Reforma Administrativa del Gobierno Federal que se inició desde el sexenio pasado, pero por diversas causas no tuvo el auge que tiene en la actual administración del Presidente López Portillo, es un gran paso - en la evolución de nuestro país, y va íntimamente ligada a los cambios políticos, sociales y económicos que se están dando.

Como ya se dijo, el éxito de esta Reforma Administrativa depende en buena medida de la participación de todos, ya que exige un desarrollo bien planeado - que representa tiempo, esfuerzo y un sacrificio muy grande, que será recompensado en un futuro no muy lejano.

3.2 DIRECCION GENERAL DE OBRAS EN SITIOS Y MONUMENTOS DEL PATRIMONIO CULTURAL.

Esta Dirección General tiene como objetivos y funciones de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

OBJETIVOS:

- Preservar e integrar a la comunidad los sitios y centros históricos, así como los bienes inmuebles de propiedad federal de alto valor histórico o artístico a través de la realización de obras de construcción, ampliación, restauración, conservación y mantenimiento.
- Coadyuvar al desarrollo cultural y artístico de la población mediante la incorporación, el buen estado y el adecuado funcionamiento de los sitios y centros históricos y de los bienes inmuebles abiertos al culto público.
- Promover ante la comunidad la conservación y el mejor uso de los sitios y centros históricos y de los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural.

FUNCIONES:

- Proponer los lineamientos de política en la materia, así como determinar las normas y criterios técnicos aplicables conforme a los

cuales deberán realizarse los programas y obras respectivas;

- Formular los programas de obras de reconstrucción y conservación de los bienes inmuebles de propiedad federal destinados al culto público; sean o no considerados monumentos;
- Proyectar y supervisar las obras que realice el Gobierno Federal en los inmuebles del dominio público de propiedad federal, destinados a algún culto público;
- Señalar las normas para el mejor uso, explotación y aprovechamiento de los bienes inmuebles señalados en la fracción anterior;
- Intervenir en el estudio de las bases y normas generales de contratación para las obras de conservación y construcción;
- Elaborar un catálogo de los bienes inmuebles federales de relevante valor histórico o artístico;
- Realizar los estudios y proyectar las obras necesarias para conservar y restaurar los inmuebles de propiedad federal de relevante valor histórico o artístico, de acuerdo con la Secretaría de Educación Pública;
- Intervenir en el estudio de las especificaciones generales de la Secretaría y en el de los precios unitarios; y
- Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales.

3.3 DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y APROVECHAMIENTO INMOBILIARIO FEDERAL.

Corresponde a esta Dirección General, de acuerdo al artículo 33 del Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas :

OBJETIVOS:

- Controlar y Administrar los bienes inmuebles de la Federación
- Promover el aprovechamiento racional de los bienes inmuebles federales para los fines propios de la Administración Pública Federal, la prestación de servicios públicos y la planeación de desarrollo urbano.
- Incrementar la capacidad de uso y aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal.

FUNCIONES:

- Poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes inmuebles de la Federación, que no estén expresamente encomendados a otra Dependencia, así como las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.
- Proponer los lineamientos de política en la materia, determinando las normas y criterios para realizar el control de los bienes inmuebles que integran el patrimonio de la Federación;
- Controlar los terrenos ganados natural o artificialmente al mar; ríos, lagos, lagunas, esteros o cualquier depósito de aguas de propiedad nacional, así como realizar el levantamiento topográfico, deslinde y amojonamiento de los mismos en coordinación con las dependencias competentes;
- Jerarquizar y resolver, de acuerdo a planes y programas inmobiliarios racionalizados, las demandas o requerimientos que se presenten en relación con los inmuebles federales;
- Conforme a la fracción anterior, intervenir en la adquisición enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales, formulando en su caso los proyectos de acuerdo a decreto correspondientes ;
- Realizar la inspección y vigilancia de los inmuebles a fin de verificar que se aprovechen debida e íntegramente y que su estado de conservación es el adecuado;
- Requerir de las dependencias o entidades locales o federales- así como de los particulares la entrega de los inmuebles federales , áreas y locales de los mismos que no utilicen, tomando posesión administrativa de los mismos en su caso;
- Formular, compilar y ordenar las normas que rigen los contratos, concesiones, autorizaciones o permisos de los inmuebles de la federación a cargo de la Secretaría , interviniendo en la celebración de los contratos y en el otorgamiento de las concesiones relativas al uso, explotación o aprovechamiento de los mismos;

- Determinar conforme a la ley las causas de extinción, rescate, revocación, y nulidad de las concesiones, contratos, o permisos a que se refiere la fracción anterior;
- Aprobar y vigilar las obras de construcción, reparación, adaptación o demolición que se pretendan realizar en inmuebles - propiedad de la federación;
- Estimar el monto de la renta que las dependencias de la Administración Pública Federal, deban pagar por los locales que requieran tomar para su servicio así como la de los bienes inmuebles federales e intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles propiedad federal o colindantes con ellos;
- Intervenir cuando sea procedente, en la ocupación o toma de posesión administrativa de inmuebles, en los casos de expropiación, reivindicación, restitución o revisión en que la Federación tenga interés ;
- Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, inscribiendo y conservando los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles;
- Integrar y mantener al corriente el catastro y avalúo de los bienes inmuebles de propiedad federal y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;
- Requerir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, copia de sus inventarios de bienes inmuebles federales que posean o administren, para los fines de catalogación, inventario y registro en su caso;
- Las demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales.

3.4 COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES.

La Comisión de Avalúos tendrá los siguientes objetivos y funciones de acuerdo a lo establecido en el Manual General de Organización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en su Reglamento, y en el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales:

OBJETIVOS:

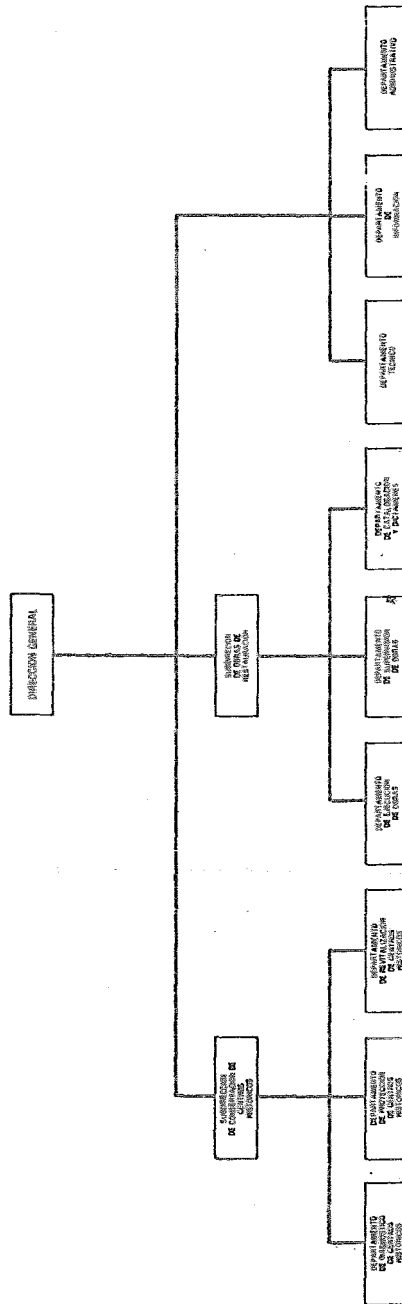
- Coadyuvar al aprovechamiento de los bienes inmuebles de la Federación mediante la fijación adecuada de su valor económico, de acuerdo a los requerimientos del desarrollo urbano del país.
- Contribuir a regular la especulación en lo relativo a los bienes inmuebles mediante el establecimiento de tarifas adecuadas con el valor real de la propiedad inmobiliaria del Gobierno Federal.
- Orientar la política de valuación inmobiliaria del gobierno federal.

FUNCIONES :

- Elaborar, proponer e implantar normas y lineamientos para el avalúo de los inmuebles vacantes, adjudicados o donados al Gobierno Federal;
- Formular y establecer estándares para la justipreciación de la renta de inmuebles federales y determinar su monto, en caso de que el Gobierno Federal se constituya en arrendador o arrendatario;
- Emitir avalúos sobre inmuebles, empresas o negociaciones industriales o comerciales que adquieran, enajenen o graven las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- Emitir los dictámenes valuatorios sobre el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados en caso de expropiación;
- Justipreciar el monto de las rentas de inmuebles que den o tomen en arrendamiento las entidades paraestatales del Gobierno Federal;
- Practicar los demás avalúos y justipreciaciones que señalen las leyes y reglamentos.

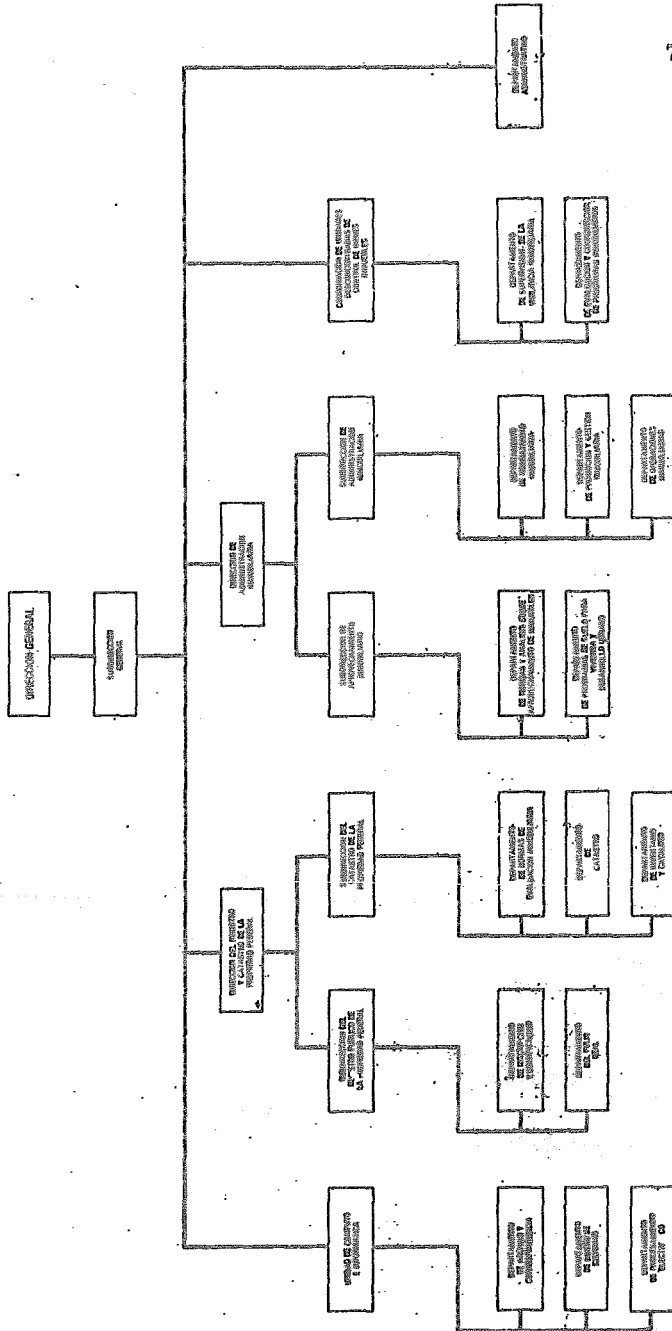
Dirección General de Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural

Organograma



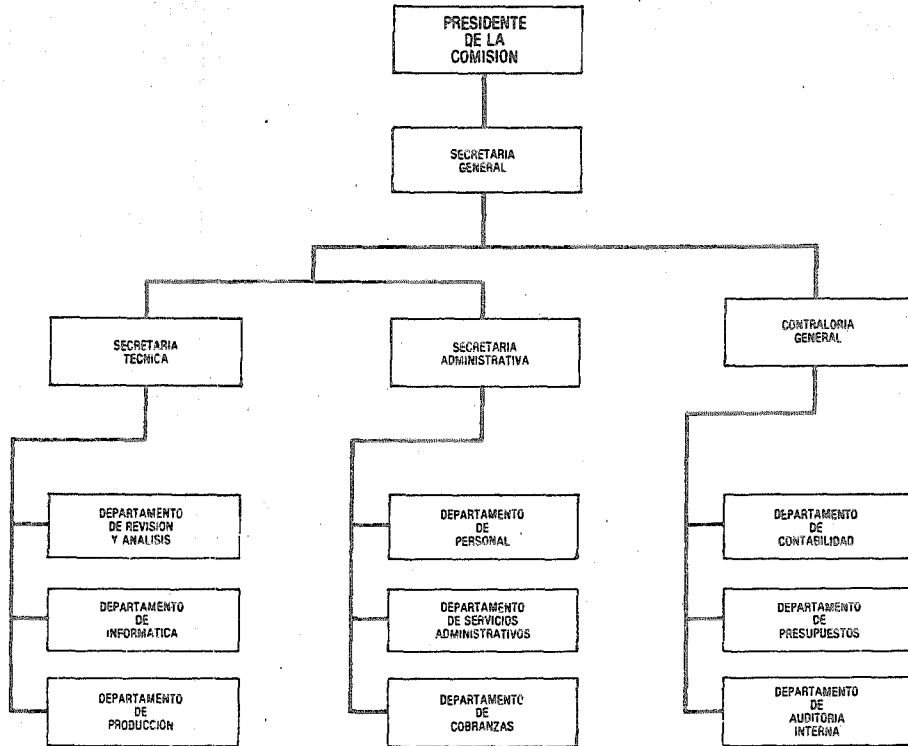
Dirección General de Control de Bienes Inmuebles

Organograma



Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

Organograma



CAPITULO IV

ESTRUCTURA JURIDICA ACTUAL PARA EL CONTROL,
ADMINISTRACION Y APROVECHAMIENTO DEL INMO-
BILIARIO FEDERAL.

4.1 ASPECTOS GENERALES.

La regulación del régimen jurídico aplicable a los bienes que conforman el patrimonio de la nación, a estado sujeta a un proceso permanente de evolución continua desde 1856 fecha en que se expidió la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Religiosas, tiempo después en el año de 1941 se expidió la primera Ley General de Bienes Nacionales, que fué un gran adelanto, ya que estableció un régimen especial para los bienes que conforman el patrimonio de la nación, sujetándolos a un ordenamiento distinto a la legislación común, con el propósito de otorgar a dichos bienes una mayor tutela que la protección que el Código Civil de cada Estado otorga a los bienes de propiedad privada.

Posteriormente en el año de 1968, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley General de Bienes Nacionales, que fué considerada como la norma fundamental aplicable al universo de bienes que constituyen el acervo patrimonial de la nación.

No obstante, se puede afirmar que no existía un sistema integral para el control de los inmuebles federales, donde se plasmaran objetivos, políticas y procedimientos.

Como consecuencia de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, se expidió en el año de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que modificó la estructura de dicha Administración, con el propósito de adecuarla a las necesidades y problemas que planteaba el país.

De acuerdo a lo anterior, se otorgaron a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, facultades que se encontraban dispersas en diferentes Dependencias, principalmente, en las extintas Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, dentro de las que destacan las concernientes a la Administración, control, posesión, vigilancia y disposición de los bienes inmuebles de la nación.

Este fue un primer paso que necesitaba ser complementado, y lo fué, con un programa consistente en lograr un óptimo y racional aprovechamiento de los recursos financieros y materiales de que-

dispone la Administración Pública Federal.

Para tal efecto, se hizo necesario revisar, actualizar y mejorar las normas y procedimientos que enmarcaban el quehacer público reorientándolas hacia un modelo de operación administrativa que se sustente en la planeación programación, presupuestación y evaluación de las acciones de las dependencias y entidades públicas.

Con base en lo anterior, se consideró indispensable revisar -- los ordenamientos jurídicos que regulaban al patrimonio inmueble de la nación, lo que dió por resultado que se expidiera -- una nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el -- Diario Oficial de la Federación, de 8 de enero de 1982.

Este nuevo ordenamiento unificó en un sólo instrumento, diversas disposiciones jurídicas que se encontraban dispersas y que regían a los bienes que constituyen el patrimonio de la nación. Así también estructuró un nuevo sistema integral de control, administración y aprovechamiento del inmobiliario federal, basándose en el principio de que todos los bienes de la Administración Pública Federal, deben tener un efectivo y óptimo aprovechamiento, sin importar la naturaleza jurídica de la Institución Pública que los detente.

4.2 LEYES Y REGLAMENTOS.

A continuación, se enlistarán las disposiciones jurídicas vigentes, que regulan a la propiedad inmobiliaria federal.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(D.O. Febrero 5 de 1917)
Artículos: 27, 42, 48, 89, 90, 102, 121, 130 y 132.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
(D.O. Diciembre 29 de 1976)
(Reformas D.O. Diciembre 8 de 1978 y Diciembre 31 de -- 1980).
- Ley General de Bienes Nacionales.
(D.O. Enero 30 de 1969)
(Reformas D.O. Diciembre 26 de 1969 Diciembre 23 de -- 1974 y Enero 15 de 1980) "Abrogado".
- Ley General de Bienes Nacionales.
(D.O. Enero 8 de 1982).
- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y demasías
(D.O. Febrero 7 de 1951)

- Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
(D.O. Diciembre 31 de 1970).
- Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional.
(D.O. Diciembre 31 de 1946)
(Reforma D.O. Diciembre 11 de 1950).
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
(D.O. Febrero 3 de 1939).
- Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución General.
(D.O. Enero 18 de 1927).
- Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.
(D.O. Enero 21 de 1926)
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
(D.O. Mayo 6 de 1972).
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
(D.O. Mayo 26 de 1928).
- Reglamento de las Subastas a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales.
(D.O. Marzo 4 de 1949).
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.
(D.O. Agosto 30 de 1978)
- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
(D.O. Mayo 6 de 1981)
- Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
(octubre de 1981)

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. La Reforma Administrativa como un esfuerzo permanente y sistémico, trata de imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, con el fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado.
2. La Ley General de Bienes Nacionales es la norma fundamental de aplicación al conglomerado de bienes que constituyen el acervo patrimonial de la Nación. Establece un nuevo sistema de control, administración y aprovechamiento del inmobiliario federal, sustentado en el principio "De que todos los bienes de la Administración Pública Federal, sin importar quien los detente, deben tener una óptima y racional utilización".
3. En base a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley General de Bienes Nacionales, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas es la encargada del Control, Administración y Aprovechamiento del Inmobiliario Federal. Para lo cual, se apoyará en sus diversos organismos, y se coordinará con otras Secretarías que tengan ingerencia en este renglón.
4. El Sistema de Control, Administración y Aprovechamiento del Inmobiliario federal establecido por la Ley General de Bienes Nacionales, es adecuado en términos generales, sin embargo, del análisis de las disposiciones jurídicas vigentes, se desprende la necesidad de señalar algunas cuestiones, cuyo procedimiento no ha quedado debidamente regulado.

Es por esto, que a continuación se proponen algunas medidas que seguramente coadyuvarán a lograr una mayor eficacia operativa de las normas jurídicas aplicables.

- El Inventario de inmuebles federales, se basa en la elaboración de catálogos que contengan toda la información necesaria sobre dichos bienes, así como de la determinación de normas y procedimientos bajo los cuales se lleve a cabo; pudiendo complementarse con una mejor coordinación de las autoridades que intervienen, basándose en una retroalimentación de datos, y fijando una periodicidad para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal remitan la información indispensable respecto de aquellos inmuebles que ingresen o egresen de su servicio.

- El Registro de inmuebles federales se modificó acertadamente, instatuyéndose el denominado "Folio Real", -- que permite manejar en una cédula toda la información de un inmueble, evitando así el manejo de libros voluminosos. No obstante, se hace necesaria la depuración de los datos que obran en la cédula, ya que muchas veces se manejan registros que no van acordes con la realidad, la integración de un banco de datos en materia inmobiliaria, que facilite en base a una información actualizada, detectar los inmuebles aptos y disponibles para el servicio o los programas de las instituciones públicas.
- La Enagenación de inmuebles federales, no ha funcionado correctamente, ya que bastantes instituciones públicas proceden sin sujetarse a las normas legales establecidas, quizás, por la falta de divulgación de las disposiciones legales y administrativas por las que se regula. Por lo tanto, es conveniente hacer del conocimiento general, las disposiciones bajo las cuales procederá la enagenación. En lo particular, respecto a la autorización de enagenación, ésta deberá de orientarse a:
 - a) Evitar la venta indiscriminada de inmuebles federales;
 - b) Evitar y sancionar, a aquellas instituciones que no observen las disposiciones establecidas;
 - c) Establecer un mecanismo de información, que maneje la oferta y demanda de inmuebles federales.
- La Concesión de uso de inmuebles fededales, se encuentra regulada de manera un tanto general, por lo que se considera indispensable una regulación más clara y definida, que permita revertir oportunamente aquellos inmuebles que han venido siendo utilizados por particulares sin observar las cláusulas que animaron al otorgamiento de ésta, así como la instauración de un mejor control y vigilancia de los beneficiarios de las concesiones.
- El Arrendamiento de inmuebles se ha venido llevando -- sin tomar en cuenta las normas y procedimientos, y ha traído como consecuencia que estos bienes no sean utilizados adecuadamente, por lo que se hace impostergable, diagnosticar las posibilidades de uso o arrendamiento que se les puedan dar, con el fin, de que aquellos que no satisfagan los requisitos necesarios para ser utilizados al servicio de las instituciones públicas, sean enajenados, y con el producto se cree un fondo presupuestario de reserva, que va a utilizarse para la adqui

sición de aquellos que sean necesarios.

- La Justipreciación de las rentas que deba cobrar, o en su caso pagar el Gobierno Federal, por concepto de -- arrendamiento de inmuebles, o cuando concesione inmuebles federales, presenta el defecto de que se realiza sin apegar-se a los avalúos que para tal efecto se establecen, con la consecuencia de que se erogan cantidades superiores de las que se captan, y, creando efectos -- especulativos en el mercado inmobiliario. Por consi- -- guiente, es conveniente reglamentar estrictamente las políticas a seguir, las normas y procedimientos a su- -- jectarse cuando se pretenda arrendar inmuebles, y por úl- -- timo, una actualización de las justipreciaciones de -- rentas.
- La Nacionalización de inmuebles destinados al culto pú- -- blico, tiene ciertas deficiencias como son: la imposi- -- bilidad de detectarlos, el rezago de expedientes de -- aquellos que ya fueron detectados, el cumplimiento de -- los requisitos legales para su apertura y funciona- -- miento, así como la falta de control y seguimiento en -- la vía contenciosa de los juicios instaurados. De lo -- expuesto, se desprende la necesidad de crear una mejor -- coordinación entre las autoridades que intervienen, -- con el fin de atenuar el rezago, simplificar los trámi- -- tes para el otorgamiento de la autorización, y de -- gran importancia resulta, dar a conocer a la comunidad -- los requisitos a cumplir, para la edificación o apertu- -- ra de un inmueble destinado al culto público.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL "Derecho Administrativo". México, Ed. Porrúa, 1978.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO "Reforma Administrativa en México" México, Ed. I.N.A.P., 1978.
- DE PINA, RAFAEL "Diccionario de Derecho" México, Ed. Porrúa, 1973.
- FRAGA, GABINO "Derecho Administrativo". México, Ed. Porrúa, 1979
- GALINDO GARFIAS "Derecho Civil". México, Ed. Porrúa, 1976.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO "Introducción al Estudio del Derecho" México, Ed. Porrúa, 1977
- MUÑOZ AMATO, PEDRO "Introducción a la Administración Pública". México, Ed. F.C.E., 1962
- OLVERA TORO, JORGE "Manual de Derecho Administrativo" México, Ed. Porrúa, 1972
- OSSORIO, MANUEL "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasa, s/f
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO "Teoría del Estado", México, Ed. Porrúa, 1975
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL "Compendio de Derecho Civil" México, Ed. Porrúa, 1976.

S A H O P

"La Coordinación Sectorial su Terminología más Frecuente". México, SAHOP, s/f

S A H O P

"Reglamento Interior". México, SAHOP, 1981.

SERRA ROJAS, ANDRES

"Derecho Administrativo". México, Ed. Porrúa, 1972.

SERRANO MIGALLON, FERNANDO

"El Particular Frente a la Administración". México, Ed. I.N.A.P., 1977.

TENA RAMIREZ, FELIPE

"Derecho Constitucional". México, Ed. Porrúa, 1978.

U. N. A. M.

"Introducción al Derecho Mexicano" México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, 1981.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
(fecha de promulgación, 5 de febrero de 1917).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
(D.O. de 29 de diciembre de 1976).
- Código Civil para el Distrito Federal en materia común
y para toda la República en materia federal.
(D.O. de 26 de mayo de 1928).
- Ley General de Bienes Nacionales .
(D.O. enero 30 de 1969) "abrogada"
- Ley General de Bienes Nacionales.
(D.O. enero 8 de 1982).
- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.
(D.O. febrero 7 de 1951).
- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal,
de los Organismos Descentralizados y Empresas de Par-
ticipación Estatal.
(D.O. diciembre 31 de 1970).
- Ley Federal de Aguas.
(D.O. enero 11 de 1972).

- Ley de Obras Públicas.
(D.O. diciembre 30 de 1980).
- Ley General de Asentamientos Humanos.
(D.O. mayo 26 de 1976).
- Reglamento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar.
(D.O. junio 17 de 1982)..

M-0030758