SFP
SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA

INDAABIN
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN
Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES

PROGRAMA DE TRABAJO PARA EL APROVECHAMIENTO INMOBILIARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CONFORME AL ARTÍCULO 16 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016

Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

Marzo 2016

Contenido

Presentación 3

Objetivos 4

Fundamento legal 4

Generalidades 5

Acciones 5
- Sobre el ámbito de aplicación 5
- Sobre el aprovechamiento de los inmuebles 5
- Sobre la identificación de inmuebles desaprovechados 7
- Sobre la puesta a disposición de inmuebles desaprovechados 8
- Sobre las acciones para el aprovechamiento 9
- Sobre la evaluación de resultados y seguimiento 9

Glosario 10

Datos de contacto 10

PRESENTACIÓN

El Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal constituye uno de los bienes más importantes de todos los mexicanos, su buen uso y aprovechamiento por parte del gobierno sin duda debe ser un ejercicio ejemplar, de buenas prácticas y en un marco de absoluta transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2013, en su estrategia 3.4 establece las líneas de acción para *Promover una administración moderna y transparente del Patrimonio Inmobiliario Federal*; las cuales han quedado plasmadas de la misma forma en el Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal del propio Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2014.

Sin duda, las condiciones de la economía global actuales obligan a los gobiernos a tomar medidas de austeridad de gran relevancia en el aprovechamiento de los recursos públicos.

Siendo acorde a estas difíciles circunstancias, el gobierno mexicano ha implementado diversas acciones para hacer un mejor aprovechamiento del PIFP; entre ellas destaca la plasmada en el Artículo 16 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015, y que a la letra señala "…*El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales deberá llevar a cabo acciones para el mejor uso y aprovechamiento inmobiliario que considere, entre otras acciones, la puesta a disposición de inmuebles desaprovechados, mismos que podrán ser utilizados para resolver necesidades de otras instituciones públicas o, en su defecto, para su desincorporación y enajenación. Para tal efecto, dicho Instituto emitirá, a más tardar el último día hábil de marzo, un programa de trabajo que deberá publicar en su portal de Internet y podrá realizar verificaciones a los inmuebles que así considere, previo aviso a la institución pública de que se trate. (…)*".

De esta forma, el presente *Programa de Trabajo* establece las directrices sobre las que el INDAABIN desarrollará las acciones de evaluación del aprovechamiento de los inmuebles federales y otras formas de ocupación -incluidos aquellos bajo las figuras de arrendamientos, comodatos, permisos u otros[1-], con el propósito de emprender las acciones necesarias para identificar aquellos inmuebles en desuso y/o desaprovechados por las instituciones públicas; y promover mejores prácticas en el manejo, administración y gestión de los bienes inmuebles.

Así, este *Programa de Trabajo* contribuye a que todas las instituciones públicas de la Administración Pública Federal desarrollen acciones para un mejor aprovechamiento de los bienes inmuebles que tienen bajo su uso y resguardo.

[1] Derivado de la necesaria utilización de recursos públicos para su uso, mantenimiento y conservación.

OBJETIVOS

- Establecer acciones concretas, tiempos y responsables que permitan garantizar el mejor uso y aprovechamiento del PIFP, así como de otros inmuebles que utiliza la Administración Pública Federal (APF).
- Establecer los criterios mediante los cuales se realizará el análisis de los inmuebles que utiliza la APF, en particular aquellos que se reportan como desaprovechados, sin uso u ocupados irregularmente.
- Definir los mecanismos y acciones mediante las cuales el INDAABIN procederá a identificar aquellos inmuebles desaprovechados.
- Identificar los medios sobre los cuales el INDAABIN promoverá la puesta a disposición de inmuebles desaprovechados, a fin de resolver las necesidades inmobiliarias de otras instituciones públicas, o en su caso, concesionar, arrendar, comodatar o enajenar.
- Establecer los mecanismos mediante los cuales se evaluarán los resultados de las acciones inmobiliarias definidas por el INDAABIN.

FUNDAMENTO LEGAL

El presente *Programa de Trabajo* se desprende de las disposiciones de austeridad, ajuste del gasto corriente, mejora y modernización de la gestión pública contenidas en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año Fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015.

Conforme a los artículos 1 y 3 del Reglamento del INDAABIN, relacionados con los artículos 3, inciso B y 85 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el INDAABIN cuenta con las atribuciones que la Ley General de Bienes Nacionales confiere a la Secretaría de la Función Pública, en materia de planeación, política y administración de inmuebles federales, avalúos, justipreciaciones de rentas; de inventario, registro y catastro del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como de la vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales competencia de la Secretaría.

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 tiene como propósito promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y cuente con mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, para lo cual dicho Programa prevé que el INDAABIN instrumentará la estrategia 3.4 dirigida a *Promover una administración moderna y transparente del Patrimonio Inmobiliario Federal*.

Por último, el Programa de Control y Aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal (PCAIF) prevé entre sus objetivos optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal.

GENERALIDADES

I. El INDAABIN vigilará en todo momento el cumplimiento de lo establecido en el presente *Programa de Trabajo*, con la finalidad de lograr un óptimo aprovechamiento de los inmuebles que ocupa la Administración Pública Federal (APF). [2]

II. Para la evaluación y seguimiento de este *Programa de Trabajo*, el INDAABIN constituirá hacia el interior un órgano de apoyo denominado Comité de Aprovechamiento Inmobiliario.

III. Los responsables inmobiliarios, deberán observar el cumplimiento del presente *Programa de Trabajo*, así como las acciones definidas por el INDAABIN a través del Comité de aprovechamiento Inmobiliario. [3]

ACCIONES

SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las presentes acciones son de observancia general y obligatoria, para las instituciones públicas en el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales que tengan destinados a su servicio, así como aquellos inmuebles no federales que utilicen bajo cualquier otra figura, tales como arrendamiento, comodato, permiso, entre otras. Quedan exentos de su aplicación aquellos inmuebles del sistema de seguridad nacional.

SOBRE EL APROVECHAMIENTO DE LOS INMUEBLES

De manera genérica se debe entender el aprovechamiento de un inmueble, en particular desde la perspectiva de las funciones del gobierno, como el uso y disfrute del bien inmueble bajo alguna modalidad de posesión legal y física del mismo, en cumplimiento de sus tareas conferidas y de la normatividad aplicable, procurando la mayor eficiencia en la ocupación de sus espacios y reduciendo el dispendio.

---

[2] De acuerdo al artículo 1 del Reglamento del INDAABIN, dicha institución es el órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública (SFP) encargado de ejercer las atribuciones que a ésta Dependencia del Ejecutivo Federal le confieren la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) y demás leyes, reglamentos y ordenamientos jurídicos de carácter general , en materia de planeación, política y administración de inmuebles federales, avalúos, justipreciaciones de rentas; de inventario, registro y catastro del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal, así como de la vigilancia, control, protección, adquisición, enajenación y afectación de inmuebles federales competencia de la Secretaría conforme lo dispone el artículo 1 del Reglamento del INDAABIN; lo anterior en relación con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con relación al Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, por lo que en materia inmobiliaria, y en concreto, el INDAABIN desempeña las atribuciones que la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 29 asigna a la SFP.

[3] La fracción II del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como obligación de todo servidor público: formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos, en este sentido la figura del Responsable Inmobiliario contemplada en el Artículo 32 de la LGBN describe las facultades y funciones de dicho servidor público como administrador de los recursos materiales de las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades.

Bajo esta definición también se debe considerar que existe una amplia diversidad de bienes inmuebles que pueden ir desde predios sin construcción o predios construidos total o parcialmente. En este sentido, existen inmuebles construidos para el uso de oficinas, hospitales, almacenes, bodegas, etc. Así como inmuebles construidos parcialmente; por ejemplo un aeropuerto, terminal eléctrica u otro tipo de grandes equipamientos e infraestructuras. Es decir, pueden existir áreas no construidas que son usadas y aprovechadas de manera correcta, por ejemplo las zonas de protección que rodean un aeropuerto.

Por otro lado, el aprovechamiento de un bien inmueble debe estar asociado indisolublemente a las funciones y buen desempeño que debe cumplir una institución pública. De esta forma, el aprovechamiento de los inmuebles no está relacionado únicamente a una superficie construida; sino más bien a que el inmueble sea usado y ocupado de manera correcta y congruente con las funciones de la institución pública de que se trate.

Los inmuebles, a diferencia de otros bienes, son multiexpectantes.[4] Es decir, un mismo inmueble puede tener uno o diversos usos potenciales dependiendo del tipo de usuario. Por ejemplo, un inmueble con aulas y oficinas puede ser una escuela primaria, de nivel secundaria o incluso de preparatoria, y su mejor aprovechamiento podrá definirse a partir de otras variables,[5] ajenas a las características del inmueble. De la misma forma, el análisis del mejor aprovechamiento estará vinculado al análisis de otros grupos de inmuebles. De esto último, se puede señalar aquellos casos donde una institución pública tiene inmuebles federales desaprovechados, mientras que por otro lado eroga recursos para tomar inmuebles en arrendamiento, que son innecesarios.

Finalmente, el aprovechamiento puede distinguirse a partir de sus condiciones actuales, también llamado aprovechamiento real, o aprovechamiento potencial, a partir de condiciones futuras, derivado del costo de oportunidad que representa ampliar o adaptarlo frente a otros posibles usos e intensidades de construcción.

A partir de lo anterior, y para efectos de las acciones que se deriven de este *Programa de Trabajo*, se debe entender que un bien inmueble está desaprovechado cuando cae en uno o varios de los siguientes supuestos:

- Cuando no se ocupan total o parcialmente por la institución pública; es decir, que se encuentran vacíos de manera permanente o que existe solo personal de vigilancia.[6]
- Cuando se registran bajos niveles de ocupación con respecto a la capacidad que tiene el bien inmueble en términos de su superficie útil. [7]

---

[4] Que puede alojar diversos usos. Por ejemplo un inmueble que puede ser vivienda, oficina, comercio o todos ellos, dependiendo de las características físicas, estructurales y normativas aplicables.

[5] Por ejemplo, niveles de cobertura de la zona de atención.

[6] La Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) señala en su artículo 32 fracción X que responsables inmobiliarios deben "entregar, en su caso, a la Secretaría los inmuebles federales o áreas no utilizadas dentro de los cuatro meses siguientes a su desocupación. En caso de omisión, será responsable en los términos de las disposiciones legales aplicables."

- Cuando la institución pública le dé un uso distinto al autorizado.
- Cuando el INDAABIN determine que el inmueble tiene un mayor potencial de construcción y de uso, de acuerdo a la normatividad local en materia urbanística, y que permita incrementar la capacidad de uso y ocupación.
- Cuando el gobierno ocupe un inmueble como arrendatario/comodatario, y simultáneamente cuente con inmuebles federales con bajos niveles de ocupación que pudiesen recibir a los usuarios de estos últimos.[8] En estos casos se considera que los recursos públicos ocupados para usar y/o mantener los inmuebles arrendados o comodatados están siendo desaprovechados.
- Cuando alguna institución pública concesione, otorgue en arrendamiento o bajo otra figura algún espacio y/o inmueble federal sin contar con autorización previa del INDAABIN.
- Cuando algún inmueble federal se encuentre ocupado total o parcialmente por particulares y no se cuenten con documentos que amparen dicha ocupación.

SOBRE LA IDENTIFICACIÓN DE INMUEBLES DESAPROVECHADOS

I. Para la identificación de inmuebles y/o espacios desaprovechados el INDAABIN analizará la información de diversas fuentes, principalmente:
   - Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal (SIIFP). Para tal efecto será importante que los responsables inmobiliarios mantengan actualizada la información en el Sistema de Inventario del PIFP.[9]
   - Sistema de Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP)[10]. Se refiere principalmente al campo relativo a los inmuebles federales, y bajo otras formas de ocupación, donde se ubican las plazas ocupadas y vacantes de los servidores públicos.
   - El Modelo de mejor uso y aprovechamiento del PIFP. Para tal efecto, el INDAABIN ha implementado este modelo para evaluar las características físicas y del contexto en que se inserta el inmueble buscando identificar un mejor aprovechamiento de los inmuebles federales.
   - La visita de inspección a algún inmueble que por diversos motivos realice el INDAABIN.
   - Las instituciones públicas así como el público en general podrán hacer del conocimiento del INDAABIN, cuando detecten un inmueble federal en aparente desaprovechamiento.

---

[7] Uno de los principales indicadores para medir el aprovechamiento de los inmuebles será la superficie útil por servidor público. De acuerdo a estándares internacionales, en inmuebles para uso administrativo, se considera que de 6 a 20 metros cuadrados de superficie útil por servidor público se encuentra en niveles de aprovechamiento, cualquier otra medición superior de este intervalo se considera como un inmueble desaprovechado. Se considera superficie útil al área construida para el desarrollo de la actividad principal. No incluye pasillos, recepciones, escaleras, baños, estancias, elevadores; así como espacios complementarios como comedores, auditorios, áreas de atención al público, etc.

[8] Los cuales podrían ser susceptibles de sustituir los arrendamientos.

[9] Norma sexta del Acuerdo por el cual se emiten las Normas y Procedimientos para la Integración y Actualización del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal publicado en el Diario Oficial de Federación el 26 de julio de 2012.

[10] Bajo la coordinación de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública.

- Cualquier otra forma de identificación y que aporte información suficiente y certera.

II. Cuando el INDAABIN identifique que un inmueble se encuentra en algún grado de desaprovechamiento, solicitará al responsable inmobiliario, la información o aclaración correspondiente a fin de contar con los elementos suficientes que permitan una evaluación objetiva de las condiciones de aprovechamiento.[11]

III. Cuando un inmueble identificado como desaprovechado se encuentre en un proceso de solicitud de recursos para su acondicionamiento, mejoramiento y/o ampliación para ser aprovechado, la institución pública deberá otorgar al INDAABIN todas las evidencias sobre los trámites realizados para el registro en cartera y/o presupuesto aprobado por la SHCP para el ejercicio presupuestal vigente.[12]

- La falta de recursos económicos disponibles así como la falta de evidencia en la obtención de dichos recursos, será motivo para que el INDAABIN determine que el inmueble está desaprovechado.
- El INDAABIN, cuando así lo considere, podrá realizar visita de inspección y verificación al inmueble.

IV. A partir de la información disponible, en su caso, el INDAABIN emitirá un dictamen de desaprovechamiento de un inmueble, el cual hará del conocimiento de la institución pública destinataria, arrendataria o comodataria.

SOBRE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DE INMUEBLES DESAPROVECHADOS

I. Las instituciones públicas que no requieran usar total o parcialmente un inmueble federal deberán ponerlo a disposición en los términos del Art 68 y 69 de la LGBN. En caso contrario, el INDAABIN iniciará las acciones necesarias para requerir la puesta a disposición. [13]

II. Las instituciones públicas deberán contar con toda la información de los inmuebles bajo su uso y acreditar no tener adeudo alguno por concepto de impuestos y/o derechos correspondientes, todo ello en los términos que señala el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.[14]

---

[11] Artículo 69 de la LGBN.

[12] Artículo 69de la Ley General de Bienes Nacionales; 10 fracción XVIII Reglamento Interior INDAABIN.

[13] Artículo 69 de la Ley General de Bienes Nacionales.

[14] Estos inmuebles podrán ser requeridos dentro del término establecido en el artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales y en el numeral 113 del mismo Acuerdo o en todo caso, se podrá coadyuvar si el INDAABIN lo requiere conforme a lo estipulado en el artículo 32 de la Ley General de Bienes Nacionales fracción III con el Responsable Inmobiliario del Bien inmueble que se ha puesto a disposición a la regularización jurídica y administrativa del mismo, si con ello se llegaran a cumplir con todos los requisitos estipulados en el Manual de Recursos Materiales y Servicios Generales el inmueble se integrará a la lista de Inmuebles en Tránsito de Aprovechamiento a partir de la firma del Acta-Entrega Recepción correspondiente.

III. Si el INDAABIN así lo determina, podrá sujetar aquellos inmuebles que así lo ameriten a un proceso de regularización física y jurídica para su mejor aprovechamiento.

SOBRE LAS ACCIONES PARA EL APROVECHAMIENTO

I. El INDAABIN, a través del Comité de Aprovechamiento Inmobiliario, determinará las acciones para el mejor aprovechamiento de los inmuebles desaprovechados, en el caso de inmuebles federales, incluido el destino de dicho inmueble a favor de otra institución pública cuando así lo requiera, o en su defecto, para un uso alternativo o enajenación.

II. Los responsables inmobiliarios, en el ámbito de sus respectivas facultades y de acuerdo a la normatividad aplicable, podrán en todo momento realizar aquellas acciones para lograr un mejor aprovechamiento de los inmuebles federales así como de aquellos en uso bajo otras figuras como arrendamientos, comodatos, concesiones o permisos, previa autorización del INDAABIN.

III. El INDAABIN podrá en todo momento, a solicitud de la institución pública, apoyar en el desarrollo de acciones y estrategias para lograr el mejor aprovechamiento de los inmuebles. [15]

IV. El INDAABIN difundirá aquellas prácticas exitosas que lleven a cabo las instituciones públicas para el mejor aprovechamiento de los inmuebles.

V. El INDAABIN mantendrá actualizada en su portal electrónico una lista de los inmuebles federales disponibles para su aprovechamiento por parte las instituciones públicas de la APF.

SOBRE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y SEGUIMIENTO

I. El INDAABIN medirá, evaluará y difundirá de manera periódica los resultados obtenidos de las acciones derivadas del presente *Programa de trabajo*, así como su impacto en las disposiciones de austeridad, ajuste del gasto corriente y en la mejora y modernización de la gestión pública en materia inmobiliaria.

II. El INDAABIN, cuando así lo considere pertinente podrá apoyarse en los órganos internos de control para vigilar y dar cumplimiento a las acciones que en materia de aprovechamiento se derivan del presente *Programa de trabajo*.

III. Los OIC, de manera preventiva, podrán revisar el *Programa anual de uso, conservación, mantenimiento y aprovechamiento inmuebles*;[16] y si así lo consideran, solicitar al INDAABIN emitir alguna opinión al respecto.

---

[15] La fracción X del Artículo 28 de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación al punto anterior, asigna al INDAABIN la atribución de brindar asesorías en materia inmobiliaria propias de la competencia de la SFP, en este sentido la SFP a través del INDAABIN, es la Dependencia administradora de inmuebles encargada de gestionar el uso y aprovechamiento de los inmuebles contenidos en la Sección I del Sistema de Inventario del PIF, básicamente todos los inmuebles empleados por la APF para el uso de Oficinas Administrativas así como el resto de inmuebles no administrados por alguna otra Dependencia.

[16] Previsto en el numeral 16 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales, publicado el 14 de enero de 2015 en el DOF.

GLOSARIO

APF.- Administración Pública Federal.

Comité de Aprovechamiento Inmobiliario.- Órgano interno del INDAABIN, en el que intervienen las unidades administrativas del mismo y que es presidido por el Presidente del INDAABIN, e integrado un representante de las Direcciones Generales de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal, de Avalúos y Obras y de Política y Gestión Inmobiliaria, y que podrá contar con la participación de invitados especialistas en la materia, en el que se determinan acciones de mejor aprovechamiento de inmuebles o espacios desaprovechados.

El INDAABIN.- El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Instituciones públicas. Se refiere a los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados; las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, del Gobierno del Distrito Federal, estatales y municipales; la Procuraduría General de la República; las unidades administrativas de la Presidencia de la República, y las instituciones de carácter federal o local con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por las Constituciones de los Estados de acuerdo al Artículo 2 inciso V de la LGBN.

LGBN.- Ley General de Bienes Nacionales.

Modelo de mejor uso y aprovechamiento del PIFP.- Metodología para el análisis de los inmuebles a partir de sus características físicas, de localización y potencial de construcción y de uso para identificar su máximo aprovechamiento.

OIC.- Órgano Interno de Control.

PCAIF.- Programa de Control y Aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal

PIFP.- Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal.

RUSP.- Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal.

SFP.- Secretaría de la Función Pública

SIIFP.- Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal.

DATOS DE CONTACTO

Para cualquier duda y/o comentarios se dispone del siguiente correo electrónico:
soportepai@funcionpublica.gob.mx