

EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN JURÍDICA Y DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN Y VALUACIÓN DE LOS BIENES NACIONALES

Lic. Arturo Cuauhtémoc González
Director General Jurídico del INDAABIN
Julio, 2006

ÍNDICE

Introducción

[Legislación civil sobre los inmuebles federales en la segunda mitad del Siglo XIX](#)

[Jurisdicción federal sobre los inmuebles federales](#)

[Jurisdicción federal sobre otros bienes inmuebles de la Nación](#)

[Aplicabilidad de las leyes federales y locales sobre el mismo territorio](#)

[Bienes de propiedad originaria](#)

[Bienes de dominio directo](#)

[Legislación aplicable a los bienes nacionales](#)

[Legislación aplicable a los inmuebles federales](#)

Asignación de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

[Creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa](#)

[Creación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales](#)

[Creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional](#)

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Desarrollo Social

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

[Reestructuración administrativa de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales](#)

Conversión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública

Mejora Regulatoria en el INDAABIN durante la administración del Presidente Vicente Fox

[Dominio público de la Federación](#)

[Atributos del dominio público de la Federación](#)

[Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal](#)

Autonomía en materia inmobiliaria de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y de los organismos autónomos por disposición constitucional

[Autonomía de gestión de las entidades paraestatales](#)

Facultades de la Secretaría de la Función Pública en materia inmobiliaria

Facultades de la Secretaría de la Función Pública en materia valuatoria

[Creación del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales](#)

[Conclusiones](#)

[Bibliografía](#)

Introducción

Al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales le corresponden las trascendentales tareas de administrar los inmuebles federales y de valorar los bienes que requiere la Administración Pública Federal. Ambas tareas se encuentran estrechamente vinculadas con la historia nacional.

La conformación del patrimonio federal ha estado vinculada con la adopción de decisiones políticas fundamentales que han quedado consagradas en la Constitución Política de México, en las distintas ediciones de la Ley General de Bienes Nacionales y en una diversidad de leyes que rigen materias específicas, tales como: colonización, terrenos baldíos y nacionales; nacionalización de bienes del clero; estatización de las industrias ferrocarrilera, petrolera y eléctrica y de la actividad bancaria; construcción de carreteras y de puertos aéreos, marítimos y fronterizos; monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, etc.

De igual importancia ha sido el papel jugado por los servicios de valuación de:

- Los bienes que la Administración Pública Federal requiere adquirir por vías de derecho público o privado para afectarlos en la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Los inmuebles federales que, por no ser útiles para el servicio público o el uso común, pueden ser objeto de actos traslativos de uso o de dominio a favor de terceros.

En este frente, el Gobierno Federal se ha visto precisado a crear una instancia técnica especializada propia que:

- Impida que las instituciones públicas federales se dobleguen ante precios desorbitados del mercado que limitarían su capacidad de operación y la cobertura de sus programas.
- Impida la corrupción de sus funcionarios que pretendan lucrar con los bienes de la Nación.

El desempeño institucional de la autoridad inmobiliaria y valuatoria ha sido respaldado por la legislación y la reglamentación administrativa federal, la cual ha sido objeto de múltiples reformas y adecuaciones. El estudio del proceso de transformación de ese marco jurídico constituye una herramienta indispensable para alcanzar una cabal comprensión de la evolución

que en el seno de la Administración Pública Federal ha experimentado la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, convertida desde septiembre del año 2004 en el nuevo Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

Legislación civil sobre los inmuebles federales en la segunda mitad del Siglo XIX

El artículo 125 de la Constitución de la República Mexicana de 1857 sujetó a la inspección de los Poderes Federales a los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al Gobierno de la Unión. Sin embargo, esta disposición no creó la jurisdicción federal sobre dichos bienes, ni los sujetó a un régimen jurídico distinto al aplicable a los demás inmuebles pertenecientes a las personas de derecho privado.

Por su parte, el Código Civil del Distrito Federal expedido el 13 de diciembre de 1870, dedicó un capítulo a la regulación de los bienes considerados según las personas a quienes pertenecen. De acuerdo con este criterio, el artículo 795 dividió a los bienes en propiedad pública o privada.

Entre otras especies, el artículo 796 consideró como bienes de propiedad pública a "los que forman el erario federal". En esa época, el hecho de que un inmueble formase parte del erario federal, no podría por sí solo surtir la jurisdicción federal.

El artículo 797 señalaba: "Los bienes de propiedad pública se regirán por las disposiciones de este Código, en cuanto no esté determinado por las leyes especiales..." De modo que las leyes especiales que llegaren a expedirse para regular los bienes de propiedad pública, habrían de tener preeminencia sobre las disposiciones del Código Civil. Empero, ¿qué autoridad era competente para expedir una ley sobre la propiedad pública federal?

La Constitución de 1857 reservaba a los estados las facultades que el propio texto constitucional no concediese en forma expresa a las autoridades federales (art. 117). Además, la Ley Fundamental no otorgaba facultades al Poder Legislativo Federal para regular la materia civil en general, ni la materia inmobiliaria en particular. Por tanto, no existía el fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión expidiera una ley sobre la propiedad pública federal.

El Código Civil del Distrito Federal del 31 de marzo de 1884, que sustituyó al de 1870, también dividió a los bienes, según su titular, en propiedad pública y propiedad privada (art. 697), e

incluyó dentro de los bienes de propiedad pública a los pertenecientes a la Federación, a los estados y a los municipios (art. 698).

Jurisdicción federal sobre los inmuebles federales

El 31 de octubre de 1901 fue reformado el artículo 125 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

"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 adquiera dentro del territorio de algún Estado será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."

Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico vigente en ese entonces, el alcance de la reforma constitucional debe entenderse como la sujeción de los inmuebles de propiedad federal a una ley federal diferente a las leyes locales y distinta a las leyes civiles, es decir, a una **ley federal administrativa** que establecería, por consiguiente, un **régimen exorbitante sobre los inmuebles de propiedad federal**. Esto con el propósito, entre otros, de **otorgar al Gobierno Federal una protección mayor sobre sus bienes** que la que les brindaba el derecho civil local a las personas de derecho privado con respecto a los inmuebles de su propiedad.

De esta forma se configuró la **jurisdicción federal sobre el patrimonio inmobiliario federal**, pero inexplicablemente adoleció desde su creación de las siguientes limitaciones:

- Se circunscribió a los inmuebles destinados al servicio público o al uso común, quedando fuera aquéllos que no se utilizasen con esos fines.
- En forma inusitada y equivocada se vinculó la jurisdicción federal con la soberanía de los estados, condicionando la procedencia de aquélla a la voluntad de éstos.

En efecto, la primera parte del artículo 125 constitucional estableció la jurisdicción federal sin sujetarla a condición alguna, pero lamentablemente sólo lo hizo respecto a los inmuebles adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma de 1901. En lo relativo a los inmuebles adquiridos por el Gobierno Federal con posterioridad a esa fecha, la procedencia de la jurisdicción federal quedó condicionada al consentimiento de la legislatura local respectiva.

Sin duda, el legislador constituyente tiene la facultad soberana de asignar cualquier materia al ámbito de competencia del Gobierno Federal, pero de manera inexplicable esa determinación la ejerció únicamente respecto a los inmuebles adquiridos con anterioridad a la reforma constitucional, y desde ese momento las legislaturas locales se erigieron absurdamente en valladares a la jurisdicción federal.

El tratamiento que la reforma de 1901 dio a la jurisdicción federal sobre el patrimonio inmobiliario del Gobierno Federal, revela que el legislador constituyente no tenía claro que la Federación y los estados ejercen su jurisdicción sobre un solo territorio nacional, es decir, en el mismo ámbito espacial.

Desde luego, la jurisdicción federal implica el desplazamiento o exclusión de la jurisdicción local. Sin embargo, ese desplazamiento no se debe dar en función del territorio, pues en él coexisten el orden federal y el orden local, sino en razón de la materia de la cual se trate.

No existe ninguna otra materia del orden federal en la que se requiera el consentimiento de las autoridades locales para que prospere la jurisdicción federal.

En la Constitución de 1917, el artículo 125 en comentario se convirtió en el artículo 132, con el mismo texto, el cual no ha sido reformado hasta la fecha.

La Constitución de 1917 entró en vigor el 1o. de mayo de ese año, y a partir de tal fecha, es necesaria la anuencia de la legislatura local respectiva para que proceda la jurisdicción federal respecto a los inmuebles que el Gobierno de la Unión adquiera y destine al servicio público o al uso común.

En síntesis, durante el siglo XIX la Federación no tuvo jurisdicción sobre sus propios inmuebles. Al iniciarse el siglo XX la Constitución fue reformada con ese propósito, pero de manera muy deficiente. Esta situación se extiende hasta el siglo XXI.

Respecto a los inmuebles que el Gobierno de la Unión destine al servicio público o al uso común, ¿qué efectos podrá tener la negativa expresa de la legislatura?, ¿qué sucederá si la Federación no solicita el consentimiento de la legislatura?, ¿qué pasará si la legislatura no contesta la solicitud?

En lo que respecta a los inmuebles de propiedad federal no destinados al servicio público o al uso común, ¿a qué régimen jurídico están sujetos?

Estas interrogantes se presentaron en los debates legislativos que dieron origen a las sucesivas ediciones de las leyes reguladoras del patrimonio inmobiliario federal. En algunos casos las iniciativas de dichas leyes, y en otros el diario de debates de las Cámaras de Diputados y de Senadores, han dejado constancia de la interminable polémica suscitada para dar contestación a esas preguntas.

Sin embargo, en ese debate legislativo ha estado ausente una cuestión fundamental: ¿Cuál es el fin práctico que persigue el requerimiento de la anuencia de la legislatura local para que se produzca la jurisdicción federal en cada caso concreto?

Jurisdicción federal sobre otros bienes inmuebles de la Nación

El artículo 27 de la propia Constitución sujetó a la jurisdicción federal los siguientes bienes nacionales que tienen el carácter de inmuebles: yacimientos minerales y petrolíferos; aguas nacionales; bienes de asociaciones o corporaciones religiosas; bienes utilizados en la propaganda, administración y enseñanza de un culto religioso, y terrenos baldíos y nacionales. En estos casos el texto constitucional, de manera acertada, no exige la anuencia de la legislatura local para que se produjera la jurisdicción federal.

Aplicabilidad de las leyes federales y locales sobre el mismo territorio

Cada Estado de la República tiene jurisdicción (facultad de dictar y aplicar leyes) exclusivamente dentro de su propio territorio. La fracción II del artículo 121 constitucional adoptó el principio universal de la *lex rei sitae*, al establecer que: "Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación." De modo que los inmuebles que se encuentran dentro del territorio de un estado determinado, en principio, están sujetos a la respectiva jurisdicción local.

Sin embargo, lo anterior por sí solo no quiere decir que las leyes federales no se puedan aplicar en los territorios de los estados si en ellos se localizan los bienes nacionales y los inmuebles federales.

La Federación y los estados ejercen sus respectivas jurisdicciones sobre un solo territorio nacional, es decir, en el mismo ámbito espacial. La jurisdicción federal cubre toda la extensión del territorio nacional. Por su parte, cada estado tiene jurisdicción únicamente dentro de su propio territorio.

El artículo 133 constitucional establece la siguiente fórmula para solucionar los conflictos que pudieran presentarse entre una ley federal y una ley local: la supremacía de las leyes federales sobre las leyes locales. En tal virtud, mientras se sustente en un mandato constitucional, la jurisdicción federal sobre la propiedad pública federal, sin lugar a discusión, excluirá a las jurisdicciones locales por razón de la materia.

Empero, es la propia Constitución la que supedita a la voluntad de las legislaturas locales la procedencia de la jurisdicción federal sobre los inmuebles destinados al servicio público o al uso común (art. 132).

Bienes de propiedad originaria

La Nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas situadas en el territorio mexicano. Así lo establece el artículo 27 constitucional:

"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."

Los terrenos que a la fecha no han sido transmitidos a particulares (terrenos baldíos y nacionales) continúan formando parte de la propiedad originaria de la Nación.

Bienes de dominio directo

En el propio artículo 27 constitucional se establece el dominio directo de la Nación sobre diversos recursos naturales: yacimientos minerales, petróleo, espacio aéreo y las aguas nacionales (mar territorial, aguas marinas interiores, lagos, lagunas, esteros y ríos).

Por disposición del mismo precepto constitucional, los anteriores bienes de dominio directo de la Nación son inalienables e imprescriptibles, y sólo mediante concesión los particulares podrán usarlos, aprovecharlos o explotarlos. Estos son en esencia los principios del régimen de dominio público, como se verá más adelante.

Legislación aplicable a los bienes nacionales

A lo largo del siglo XX, en ejercicio de sus facultades constitucionales, el Congreso de la Unión expidió varias ediciones de diversas leyes que ahora se encuentran vigentes en materia de bienes nacionales. A continuación se hace una breve recapitulación.

En lo tocante a los bienes de dominio directo de la Nación, cabe citar los siguientes ordenamientos: la Ley Minera,¹ la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo,² la Ley de Aguas Nacionales,³ Ley Federal del Mar,⁴ la Ley Federal de Pesca,⁵ etc.

Por lo que se refiere a los terrenos nacionales, a partir de la Independencia de México, se expidió una vasta legislación en materia de colonización. En el siglo XX, se expidió la Ley sobre terrenos baldíos, nacionales y demasías,⁶ que fue abrogada por la vigente Ley Agraria,⁷ cuyo título noveno regula los terrenos baldíos y nacionales.

Legislación aplicable a los inmuebles federales

Con fundamento en el artículo 125 de la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales,⁸ en 1902.

¹ Publicada en el D.O.F. el 26 de junio de 1992.

² Publicada en el D.O.F. el 29 de noviembre de 1958.

³ Publicada en el D.O.F. el 1 de diciembre de 1992.

⁴ Publicada en el D.O.F. el 8 de enero de 1986.

⁵ Publicada en el D.O.F. el 25 de junio de 1992.

⁶ Publicada en el D.O.F. el 7 de febrero de 1951.

⁷ Publicada en el D.O.F. el 26 de febrero de 1992.

⁸ Promulgada el 18 de diciembre de 1902.

El anterior ordenamiento fue sustituido por la Ley General de Bienes Nacionales de 1942,⁹ la cual estructuró el ambicioso proyecto de **concentrar en una sola dependencia la administración de la mayor parte de los bienes nacionales**: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en 1942, y la Secretaría del Patrimonio Nacional, en 1976.¹⁰ Sin embargo, como se podrá advertir en el anterior y en este apartado, ese propósito concentrador y totalizador se fue superando paulatinamente pues fueron surgiendo distintas leyes federales que regularon en forma especializada algunas categorías de bienes y asignaron su control y administración a diversas dependencias.

La Ley General de Bienes Nacionales de 1942 fue abrogada por la ley del mismo nombre en 1969,¹¹ ésta por la de 1982¹² y ésta última por la vigente¹³.

Para regular la titulación de los inmuebles propiedad de la Nación destinados al culto público, en ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar sobre bienes de propiedad federal que le confirió el Congreso de la Unión,¹⁴ el Ejecutivo Federal expidió en 1935 la Ley de Nacionalización de Bienes,¹⁵ la cual fue abrogada por la todavía vigente Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional.¹⁶

Asimismo, es importante referir la expedición de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas,¹⁷ cuyo artículo 27 establece la propiedad de la Nación sobre los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.

En lo tocante a la regulación de los inmuebles federales destinados a obras de infraestructura de comunicaciones y transportes, cabe destacar los siguientes ordenamientos legales: la Ley de Vías Generales de Comunicación,¹⁸ la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte

⁹ Publicada en el D.O.F. el 3 de julio de 1942.

¹⁰ Ver la fracción I del artículo 7° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1958.

¹¹ Publicada en el D.O.F. el 30 de enero de 1969.

¹² Publicada en el D.O.F. el 8 de enero de 1982.

¹³ Publicada en el D.O.F. el 20 de mayo de 2004.

¹⁴ Mediante Decreto aprobado el 29 de diciembre de 1934.

¹⁵ Publicada en el D.O.F. el 31 de agosto de 1935.

¹⁶ Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1940.

¹⁷ Publicada en el D.O.F. el 6 de mayo de 1972.

¹⁸ Publicada en el D.O.F. el 19 de febrero de 1940.

Federal,¹⁹ la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario,²⁰ la Ley de Puertos²¹ y la Ley de Aeropuertos.²²

Asignación de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Durante el México Independiente, la unidad administrativa encargada específicamente de la administración de bienes nacionales más antigua de que se tiene noticia, es la sección de bienes intervenidos a la iglesia, auxiliada por las Jefaturas Superiores de Hacienda en cada Estado de la República, cuya función principal consistió en aplicar la Ley de Desamortización de los Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, expedida el 25 de junio de 1856, y la Ley de Nacionalización de Bienes del Clero, expedida el 12 de 1859.

Correspondió a la Secretaría de Hacienda la aplicación de la Ley de Clasificación y Régimen de Bienes Inmuebles Federales de 1902 y de la Ley General de Bienes Nacionales de 1942, durante sus primeros años de vigencia. Para tal efecto, creó una Dirección de Bienes Nacionales.

En el texto de la Ley de Clasificación y Régimen de Bienes Inmuebles Federales de 1902, se advierte el interés del legislador para que el Gobierno Federal contara con un servicio de valuación interno o propio, a propósito de la enajenación de inmuebles federales:

Artículo 56.- Por regla general, toda enajenación de inmuebles que dependan de la Federación, se hará en pública subasta, sobre la base del **avalúo practicado por los peritos nombrados por la Secretaría de Hacienda** y previa aprobación del respectivo cuaderno de condiciones.

¹⁹ Publicada en el D.O.F. el 22 de diciembre de 1993.

²⁰ Publicada en el D.O.F. el 12 de mayo de 1995.

²¹ Publicada en el D.O.F. el 19 de julio de 1993.

²² Publicada en el D.O.F. el 19 de diciembre de 1995.

Más tarde, el Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal²³ asignó al personal de inspección fiscal las siguientes tareas:

Artículo 122.- El **personal de inspección fiscal** intervendrá, previamente a la celebración de los contratos respectivos, en la **justipreciación de las rentas** que deba pagar el Gobierno Federal por arrendamiento de inmuebles destinados a oficinas o servicios de su dependencia.

Artículo 123.- En los contratos de compraventa, promesa de venta, permuta o arrendamiento de bienes inmuebles de propiedad de la Federación o sujetos a su administración, la Oficina Central de Inspección Fiscal intervendrá para determinar los **precios o rentas** que deba percibir el Gobierno Federal como consecuencia de la celebración de dichos contratos.

La Ley General de Bienes Nacionales de 1942, confirió el servicio de valuación de inmuebles federales a los bancos nacionales:

Artículo 41.- La **subasta** se hará sobre la base del **avalúo** que practique alguno de los bancos nacionales que hagan ese servicio, salvo cuando se trate de bienes de poco valor ubicados fuera del Distrito Federal, pues entonces podrá servir de base el avalúo que mande practicar la oficina federal de hacienda del lugar.

Creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa

La entonces denominada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, expedida el 7 de diciembre de 1946,²⁴ creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, entre cuyas atribuciones se encontraba precisamente la de administrar diversas especies de bienes nacionales.

Por Acuerdo Presidencial, las Oficinas Federales de Hacienda continuaron prestando auxilio a la entonces nueva dependencia,²⁵ ya que ésta carecía de una estructura administrativa desconcentrada territorialmente.

²³ Publicado en el D.O.F. el 4 de septiembre 1936.

²⁴ Publicada en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1946.

²⁵ Expedido el 20 de enero de 1947.

Asimismo, el Presidente de la República, delegó en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la facultad de disposición de los bienes de propiedad nacional.²⁶ En forma complementaria, el propio Ejecutivo Federal expidió el Reglamento de las subastas a que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales.²⁷

Creación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

Con fecha 17 de diciembre de 1949, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó el artículo 41 de la entonces vigente Ley General de Bienes Nacionales,²⁸ cuyo texto dio lugar a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales:

Artículo 41.- La **venta tanto en subasta, como fuera de ella**, se hará sobre la base del **avalúo** que practicará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o alguna institución de crédito autorizada para ello; pero en este último caso, el avalúo quedará sujeto a la revisión y aprobación de la expresada Comisión. El avalúo aprobado por la Comisión tendrá el carácter de definitivo.

Este precepto dio lugar a la expedición del primer Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.²⁹ Este Reglamento determinó:

Artículo 10.- No podrá realizarse ninguna **enajenación de bienes federales** o de los organismos descentralizados, en un precio inferior al fijado por la Comisión.

Artículo 11.- La Comisión practicará los **avalúos de bienes inmuebles** que lo sean por naturaleza, o por disposición de ley, siempre y cuando **en la operación sean parte del Gobierno Federal o los organismos públicos descentralizados**.

Desde su creación, a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, como órgano técnico especializado, le compete esencialmente practicar los avalúos de bienes inmuebles que son objeto de actos adquisitivos o traslativos de uso o de dominio, en los que intervienen como parte el Gobierno Federal o sus entidades paraestatales. La función de esta Comisión consiste en evitar precios y rentas injustificados en la adquisición o toma en arrendamiento de

²⁶ Acuerdo Presidencial expedido el 20 de enero de 1947.

²⁷ Publicado en el D.O.F. el 4 de marzo de 1949.

²⁸ Publicada en el D.O.F. el 3 de julio de 1942.

²⁹ Publicado en el D.O.F. el 13 de julio de 1950.

inmuebles, así como impedir la venta, concesión o arrendamiento de inmuebles federales a precios bajos.

Cabe resaltar que, a partir de su creación, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales quedó adscrita a la señalada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Mediante Acuerdo Presidencial se asignó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la práctica de avalúos para determinar el valor económico de los bienes ejidales y comunales sujetos a un procedimiento de expropiación.³⁰ Esta facultad fue ejercida por la Dirección General de Catastro de la Propiedad Federal, y no por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional

Con fecha 1º de enero de 1959 entró en vigor una entonces nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,³¹ que sustituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la Secretaría del Patrimonio Nacional, que tenía, entre otras, las siguientes atribuciones:

Artículo 7o.- A la **Secretaría del Patrimonio Nacional** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra Dependencia;
- II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado;
- V. Reivindicar la propiedad de la Nación;

³⁰ Expedido el 15 de abril de 1953.

³¹ Publicado en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1958.

- VI. Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado;
- VIII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;
- IX. 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;
- X. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales;
- XI. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los Bienes de la Nación;
- XII. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones e intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado;
- XIII. Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y sustituir a los funcionarios de las mismas;
- XIV. Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley;
- XV. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
- XVI. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

La Secretaría del Patrimonio Nacional contó con una Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo, a la que estuvieron adscritas las extintas Direcciones Generales de Control de Bienes Inmuebles, de Catastro de la Propiedad Federal y del Registro Público de la Propiedad Federal.

El Presidente de la República ordenó que las Oficinas Federales de Hacienda auxiliarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional en todo lo relativo a vigilancia, preservación y cuidado de

los bienes de propiedad federal,³² como antes apoyaron a la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estuvo adscrita a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

En 1969, se expidió la segunda edición de la Ley General de Bienes Nacionales,³³ la cual estableció en materia de valuación:

Artículo 44.- **La venta en subasta o fuera de ella**, de inmuebles propiedad de la Federación y **la adquisición de inmuebles** para el servicio de alguna dependencia del Gobierno Federal o de un organismo descentralizado, así como **las permutas**, se harán con base en los avalúos que practicará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o alguna institución de crédito autorizada para ello; pero en este último caso, deberán ser revisados por dicha Comisión y tendrán carácter definitivo si son aprobados por ella.

Ninguna venta o permuta se efectuará a precio menor del señalado en el avalúo respectivo.

En forma complementaria, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,³⁴ también consideró importante regular los servicios de valuación prestados por la CABIN:

Artículo 16.- La **venta en subasta o fuera de ella**, la **adquisición** de inmuebles para el servicio de algún organismo o empresa, así como las **permutas** se harán con base en los **avalúos** que practicará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o alguna institución de crédito autorizada para ello; pero en este último caso, deberán ser revisados por dicha Comisión y tendrán carácter definitivo si son aprobados por ella. Ninguna venta o permuta se efectuará a precio menor del señalado en el avalúo respectivo.

Artículo 17.- Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional el registro y la revisión periódica de contratos de **arrendamiento** de bienes inmuebles. La celebración de ese tipo de contratos deberá invariablemente basarse en **dictamen** de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

³² Acuerdo Presidencial publicado en el D.O.F. el 5 de octubre de 1972.

³³ Publicada en el D.O.F. el 30 de enero de 1969.

³⁴ Publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1970.

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

En 1976, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue abrogada por la entonces nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³⁵ que creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, recibiendo facultades de las anteriores Secretarías del Patrimonio Nacional, de Obras Públicas y de Comunicaciones y Transportes. Las siguientes fracciones del artículo 37 se confieren a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las siguientes facultades relativas a las materias inmobiliaria y valuatoria.

Artículo 37.- A la **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI.- Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias;

VIII.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XII.- Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y sustituir a los funcionarios de las mismas;

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;

XVII.- Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de Ley, siempre que no esté encomendada expresamente a otra dependencia;

XVIII.- Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales;

XIX.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

³⁵ Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

XX.- Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación;

Para atender estas funciones, el Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas³⁶ creó la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Obras Urbanas (art. 2º) e integró en la nueva Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal las antiguas Direcciones Generales de Control de Bienes Inmuebles, de Catastro de la Propiedad Federal y del Registro Público de la Propiedad Federal. Lo anterior se puede apreciar en el siguiente precepto reglamentario:

Artículo 33.- La **Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal**, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proponer los lineamientos de política en la materia, así como determinar las normas y criterios conforme a los cuales deberá realizarse el control de los bienes inmuebles y de la zona federal;

II.- Integrar el inventario general y controlar los bienes, inmuebles de la Federación y específicamente poseer conservar y administrar aquellos que no estén expresamente encomendados a otra dependencia del Ejecutivo Federal;

III.- Ejercer la posesión y la administración de la zona federal marítimo, terrestre, y de cualesquiera otra que no esté expresamente encomendada por ley a otra Dependencia;

IV.- Otorgar las concesiones y permisos para el uso aprovechamiento y explotación de la zona federal marítimo terrestre y de cualesquiera otra que no se encomiende expresamente por ley a otra dependencia, fijando las condiciones y normas a que deban sujetarse, y supervisar el cumplimiento de las mismas, así como de las disposiciones legales aplicables;

V.- Formular, compilar y ordenar las normas que rigen los contratos, concesiones autorizaciones y permisos de la zona federal y de los inmuebles de la Federación;

VI.- Auxiliar y proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación, los elementos necesarios, para que promueva o coadyuve ante las autoridades correspondientes los juicios y diligencias que deban iniciarse y sostenerse respecto a bienes inmuebles y derechos reales en que la Federación tenga interés;

VII.- Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales, y formular los proyectos de Acuerdo o Decreto correspondientes, sometiéndolos para su revisión a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación;

³⁶ Publicado en el D.O.F. el 16 de agosto de 1977.

- VIII.- Inventariar y controlar los créditos hipotecarios nacionalizados; aquellos en que el Gobierno Federal se subrogue en los derechos de acreedor en los embargos y derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;
- IX.- Intervenir en las expropiaciones de inmuebles, en los términos que fijen las disposiciones legales de la materia;
- X.- Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal, inscribiendo los títulos y contratos que acrediten los derechos del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles, conservando los documentos respectivos;
- XI.- Realizar la inspección sistemática de los inmuebles federales para lograr su mejor uso, conservación y aprovechamiento;
- XII.- Llevar el catálogo de los bienes inmuebles de propiedad federal;
- XIII.- Mantener al corriente el catastro de los bienes inmuebles de propiedad federal, y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlos;
- XIV.- Autorizar las obras de construcción, reparación, adaptación y demolición que se pretendan realizar en inmuebles propiedad de la Federación;
- XV.- Expedir las copias certificadas que las sean solicitadas, de las inscripciones y documentos que obren en el Registro; y
- XVI.- Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales.

En el año de 1980, el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas expidió el “Acuerdo que determina las funciones que se ejercerán en forma desconcentrada en los centros SAHOP, a través de las oficinas de Control de Bienes Inmuebles que se crean en los términos de este ordenamiento.”³⁷ En 1982, estas oficinas se convirtieron en Unidades Desconcentradas de Control de Bienes Inmuebles, dependientes de los Centros SAHOP.³⁸

En 1981 se expide un decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,³⁹ el cual dividió la Dirección General de Control de Bienes Inmuebles y Zona Federal en la Dirección General de Administración y

³⁷ Publicado en el D.O.F. el 3 de diciembre de 1980.

³⁸ Publicado en el D.O.F. el 3 de julio de 1981.

³⁹ Publicado en el D.O.F. el 8 de septiembre de 1981.

Aprovechamiento Inmobiliario Federal y en la Dirección General de Control de Zona Federal y les confirió facultades a estas unidades administrativas (artículos 2º, 33 y 38).

Artículo 33.- La **Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal**, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I.- 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;

II.- 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;

III.- 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;

IV.- Jerarquizar y resolver de acuerdo a planes y programas inmobiliarios racionalizados, las demandas o requerimientos que se presenten en relación con inmuebles federales;

V.- Conforme a la fracción anterior, intervenir en la adquisición, enajenación, destino a afectación de los bienes inmuebles federales, formulando en su caso los proyectos de acuerdo o decreto correspondientes y enviándolos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación para su revisión en su caso, aprobación;

VI.- Realizar la inspección y vigilancia de los inmuebles a fin de verificar que se aprovechen debida e integralmente y que su estado de conservación es el adecuado;

VII.- Requerir de las dependencias o entidades locales o federales, así como de los particulares la entrega de los inmuebles federales, áreas o locales de los mismos que no utilicen, tomando posesión administrativa de los mismos en su caso;

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 otorgamiento de las concesiones relativas al uso, explotación o aprovechamiento de los mismos;

IX.- Determinar conforme a la Ley las causas de extinción, rescate, renovación, rescisión o nulidad de las concesiones, contratos, o permisos a que se refiere la fracción anterior;

X.- Aprobar y vigilar las obras de construcción reparación, adaptación o demolición que se pretendan realizar en inmuebles propiedad de la Federación;

XI.- 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 de la Secretaría de en arrendamiento;

XII.- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación, los elementos necesarios para que promueva los juicios y diligencias que deban iniciarse y sostenerse respecto a bienes inmuebles y derechos reales en que la Federación tenga interés, o para que coadyuve con las autoridades correspondientes en la realización de estos trámites;

XIII.- Efectuar deslindes e intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles propiedad federal o colindantes con ellos;

XIV.- 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;

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;

XVI.- Expedir las copias certificadas que se le soliciten de las inscripciones y documentos que obren en el Registro Público de la Propiedad Federal;

XVII.- Inventariar y controlar los créditos hipotecarios nacionalizados, aquéllos en que el Gobierno Federal se subrogue en los derechos de acreedor en los embargos, así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;

XVIII.- 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;

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;

XX.- Resolver las consultas que sobre disponibilidad de terrenos federales y costos de la tierra, formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la ejecución de programas de obra pública; y

XXI.- Los demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales.

Cabe advertir que el precepto reglamentario transcrito confirió a la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal funciones relativas a la justipreciación

de rentas para las dependencias federales (fracción XI) y para integrar y mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles de propiedad federal (fracción XVIII).

Las demás funciones valuatorias continuaron conferidas a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. En 1981, se expidió un nuevo Reglamento de la CABIN,⁴⁰ el cual estableció:

Artículo 9o.- Para el cumplimiento de su objeto, la **Comisión** tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Practicar el avalúo de los inmuebles que adquieran, graven o enajenen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal.

II.- Practicar el avalúo de los inmuebles, donados por la Federación a los Gobiernos de los Estados y Municipios, y que éstos, a su vez, enajenen a título oneroso;

III.- Practicar el avalúo de los inmuebles vacantes que sean adjudicados al Gobierno Federal;

IV.- Justipreciar el monto de la renta de inmuebles cuando las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal los den o tomen en arrendamiento;

V.- Practicar el avalúo de las empresas o negociaciones industriales o comerciales que por cualquier concepto adquieran, enajenen o graven el Gobierno Federal o las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

VI.- En los casos de expropiación, determinar el monto de la indemnización que deba cubrirse a los afectados, de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

VII.- Llevar un registro de peritos valuadores autorizados por la propia Comisión.

VIII.- Establecer las Delegaciones Regionales en los términos de este Reglamento.

IX.- Dictar las normas que regularán la operación administrativa de las Delegaciones Regionales.

X.- Vigilar que las Delegaciones Regionales realicen los trabajos de valuación y justipreciación de rentas conforme a las normas, políticas y procedimientos que determine la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, conforme al artículo 3o.

XI.- Determinar la forma de pago de los honorarios y gastos por los avalúos y justipreciaciones de rentas que se practique, y

⁴⁰ Publicado en el D.O.F. el 6 de mayo de 1981.

XII.- Elaborar el proyecto de Reglamento Interior y de sus Manuales de Organización y de Procedimientos, los que deberán someterse a la aprobación del C. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El artículo 13 de este Reglamento creó las siguientes nueve Delegaciones Regionales: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Golfo-Centro, Pacífico-Centro, Sureste, Peninsular. Además, en las oficinas centrales de la CABIN se atendieron los servicios de valuación requeridos en el Distrito Federal y estados circunvecinos.

Por otra parte, es importante señalar que en las Direcciones Generales de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal y de Asuntos Jurídicos y de Legislación de la SAHOP, se preparó un proyecto que más tarde se convirtió en la Iniciativa de Ley General de Bienes Nacionales, que el Presidente de la República presentó a la aprobación del Congreso de la Unión. Esta Ley fue promulgada el día 23 de diciembre de 1981.⁴¹

En el siguiente precepto legal se aprecian las distintas operaciones inmobiliarias en las que desde entonces se consideró indispensable que la CABIN practicara avalúos de manera exclusiva:

Artículo 63.- En las distintas operaciones inmobiliarias en las que cualesquiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sea parte, corresponderá a la **Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales** lo siguiente:

- I. Valuar los inmuebles objeto de la operación de adquisición, enajenación o permuta o de cualquier otra autorizada por la ley, cuando se requiera;
- II. Fijar el monto de la indemnización por la expropiación de inmuebles que realice la Administración Pública Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;
- III. Fijar el monto de la indemnización en los casos en que la Federación rescate concesiones sobre inmuebles de dominio público;
- IV. Justipreciar los productos que la Federación deba cobrar cuando concesione inmuebles federales, con excepción de los relativos a zona federal marítimo terrestre.
- V. Justipreciar las rentas que la Federación o las entidades paraestatales deban cobrar cuando tengan el carácter de arrendadoras.

⁴¹ Publicada en el D.O.F. el 8 de enero de 1982.

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

VII. Valuar los bienes vacantes que se adjudiquen a Administración Pública Federal; y

VIII. Practicar los demás avalúos y justipreciaciones que señalen las leyes y reglamento.

El precio de los inmuebles que se vayan a adquirir, así como el monto de indemnizaciones o de rentas, no podrá ser superior al señalado en el dictamen respectivo.

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

El Ejecutivo Federal determinará en el reglamento correspondiente la forma de integración y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales deberá practicar los avalúos de los inmuebles cuya administración o facultades de disposición corresponda a la Administración Pública Federal.

En forma complementaria, la propia LGBN estableció:

Artículo 8o.- 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:

IX. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.

El decreto que reformó al Reglamento Interior de la SAHOP de 1981, contenía el siguiente precepto relativo a la CABIN:

Artículo 51-A.- La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, es un órgano técnico-administrativo, especializado, desconcentrado de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Comisión rige su funcionamiento en los términos de su propio reglamento y le corresponde atender los asuntos que en él y en otras disposiciones legales o reglamentarias se señalen, así como los que en forma expresa le encomiende el Titular del Ramo.

El mismo decreto de reformas al Reglamento Interior de la SAHOP de 1981, asignó diversas facultades en materia inmobiliaria y valuatoria a cada Centro SAHOP de cada Estado de la República:

Artículo 53.- Los **Centros SAHOP**, atenderán el despacho de los siguientes asuntos:

XXVI.- Vigilar que la posesión, uso, conservación y administración de los bienes inmuebles, propiedad federal se cumplan conforme a las Leyes, Decretos, Acuerdos y Circulares establecidos.

XXVII.- Vigilar que las concesiones y contratos relativos al uso, explotación o aprovechamiento de bienes inmuebles, zona federal y playas marítimas a cargo de la Secretaría, se cumplan en los términos de las normas establecidas.

XXVIII.- Vigilar que **se mantenga al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales** en el Estado y recopilar información para la integración y actualización del inventario y catálogo del mismo, y en los términos del manual respectivo auxiliar al Registro Público de la Propiedad Federal;

Entre las disposiciones administrativas de carácter sustantivo de este periodo, cabe destacar:

- El primer “Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal”.⁴² Más tarde, se reforman los artículos 71, 72 y 73 y se adicionan los artículos 73-A y 73-B del y al Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.⁴³ Por virtud de esta reforma, se crea la Unidad de Coordinación del Inventario y Catálogo General de los Bienes Inmuebles de la Nación, dependiente del Registro Público de la Propiedad Federal, y se instituye un coordinador del inventario en cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal.
- El “Acuerdo por el que la SAHOP, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal”.⁴⁴ Este Programa no llegó a ejecutarse.

⁴² Publicado en el D.O.F. el 30 de agosto de 1978.

⁴³ Decreto publicado en el D.O.F. el 27 de agosto de 1982.

⁴⁴ Publicado en el D.O.F. el 16 de enero de 1978.

- El “Programa de Integración Física de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,⁴⁵ el cual tuvo efectos muy limitados”.
- Las “Bases y lineamientos para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal presenten sus programas anuales de requerimientos inmobiliarios, así como los relativos a obras en oficinas administrativas.”⁴⁶

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Mediante decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁴⁷ se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuyo artículo 37 le confirió las siguientes funciones:

Artículo 37.- A la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y, en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias;

VII. Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

VIII. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades;

⁴⁵ Publicado en el D.O.F. el 16 de noviembre de 1981.

⁴⁶ Publicado en el D.O.F. el 30 de agosto de 1982.

⁴⁷ Publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1982.

- X. 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;
- XI. Ejercer la posesión de la nación en las playas y zona marítimo terrestre y administrarlas en los términos de Ley;
- XII. Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;
- XIII. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;
- XIV. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación;

El Presidente de la República expidió el “Acuerdo por el que se modifican los artículos 6o. fracción I, 10o., 13o., párrafo primero y 17o. del Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, de fecha 28 de abril de 1981”.⁴⁸ Por virtud de este Acuerdo, dejó de ser requisito para ser nombrado Presidente de la Cabin, poseer título de ingeniero o arquitecto. Además, se confirieron facultades a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para aumentar, en su caso, el número de delegaciones y variar su jurisdicción, sin que se requiriera una reforma al Reglamento. Asimismo, se asignó al cuerpo colegiado tripartita de oficinas centrales la facultad de revisar los avalúos emitidos por las Delegaciones Regionales.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología⁴⁹ cambió la denominación de la Dirección General de Administración y Aprovechamiento Inmobiliario Federal por Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal, y la denominación de la Dirección General de Control de Zona Federal, por la de Dirección General de Zona Federal, y les confirió facultades a estas unidades administrativas (arts. 2º, 22 y 23).

⁴⁸ Publicado en el D.O.F. el 14 de enero de 1983.

⁴⁹ Publicado en el D.O.F. el 29 de marzo de 1983.

Artículo 22.- La **Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal** atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes inmuebles de propiedad federal 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;

II.- Proyectar y proponer las políticas, normas y criterios aplicables en la materia y, en su caso, celebrar los contratos relativos al uso, explotación y aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, así como regular la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes;

III.- Realizar la inspección y vigilancia de los inmuebles federales a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, de acuerdo con las políticas y lineamientos aprobados en coordinación con la Contraloría Interna;

IV.- Establecer normas y procedimientos para que las entidades y dependencias de la Administración pública federal formulen sus inventarios de bienes inmuebles;

V.- Integrar y mantener al corriente el catastro, registro y avalúo de los bienes inmuebles de propiedad federal y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

VI.- Requerir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los Estados y de los municipios, copia de sus inventarios de bienes inmuebles federales que se les haya destinado, posean o administren, para fines de catálogo, inventario y registro;

VII.- Evaluar y revisar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las entidades y dependencias de la Administración pública, federal, así como autorizar y registrar los contratos de arrendamiento que con el carácter de arrendatarias celebren dichas dependencias y entidades o los que, como arrendadoras, celebren las entidades paraestatales, respecto de bienes inmuebles, revisando periódicamente dichos contratos y vigilando su cumplimiento, de conformidad con las políticas que se establezcan en coordinación con la Contraloría Interna;

VIII.- Requerir la entrega y, en su caso, tomar posesión administrativa, conforme al procedimiento que la propia Dirección General determine, de los inmuebles federales que no utilicen las dependencias, las entidades locales, o federales y los particulares, así como de aquéllos que se adquieran por vía de derecho público y requieran la declaratoria de utilidad pública por parte del Gobierno Federal;

IX.- Autorizar la adquisición y aprovechamiento de inmuebles destinados a oficinas públicas federales;

X.- Proporcionar la información necesaria a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, respecto a la formulación de proyectos de decretos sobre incorporación de inmuebles al dominio de la federación y su desincorporación;

XI.- Expedir las reglas a que deberá sujetarse el aprovechamiento de los bienes inmuebles del dominio público;

XII.- Intervenir en el otorgamiento de las concesiones, cesión de derechos y obligaciones, permisos, autorizaciones o anulaciones relativas al uso, explotación o aprovechamiento de inmuebles federales;

XIII.- Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal e inscribir en el mismo los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos del Gobierno Federal sobre bienes inmuebles y expedir las copias certificadas que sean solicitadas de dichos documentos;

XIV.- Inventariar y controlar los créditos hipotecarios que graven los bienes inmuebles nacionalizados aquellos en los que el Gobierno Federal se subroga en los derechos de acreedor en los embargos así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;

XV.- Aprobar y vigilar, en coordinación con la dependencia responsable, las obras de construcción, reparación, adaptación o demolición que se pretenda realizar en inmuebles de propiedad federal;

XVI.- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos los elementos necesarios para que promueva los juicios y diligencias que deban seguirse respecto de bienes inmuebles y derechos reales en que la Federación tenga interés o para que coadyuve con las autoridades correspondientes en la realización de estos trámites;

XVII.- Dictaminar sobre el cambio de uso o aprovechamiento de los inmuebles de propiedad federal destinados a las dependencias y entidades de la Administración pública federal o a los gobiernos de los Estados o municipios;

XVIII.- Efectuar deslindes e intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles de propiedad federal o colindantes con ellos;

XIX.- Registrar los dictámenes y justipreciaciones de renta sobre inmuebles que practiquen la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o sus delegaciones regionales;

XX.- Coordinarse con las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano y de Suelo para Vivienda en la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano; y

XXI.- Las demás que le señale el titular de la Secretaría.

En 1985, a causa de uno de los más severos recortes a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal Centralizada, se expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.⁵⁰ Como consecuencia, se fusionaron la Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal y la Dirección General de Zona Federal, en una nueva Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal, con las siguientes atribuciones:

Artículo 21.- Corresponden a la **Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal**, las siguientes atribuciones:

I.- Poseer, administrar, conservar y vigilar los inmuebles de propiedad federal, la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o a otros depósitos de aguas marítimas, así como las plazas y parques públicos cuya construcción y conservación estén a cargo del Gobierno Federal;

II.- Establecer, conforme a los programas aprobados, las normas, criterios y políticas de administración, aprovechamiento y explotación de los inmuebles federales, de las playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre, y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que regirán en la celebración de convenios y contratos en el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones;

III.- Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal; inscribir en el mismo los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos reales sobre inmuebles del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados, y expedir copias certificadas de dichos documentos;

IV.- Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas, así como los patrones de destinatarios, concesionarios y permisionarios de los mismos; y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlos;

V.- Realizar y mantener actualizados los trabajos técnicos necesarios para el deslinde y amojonamiento de inmuebles de propiedad federal de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas, autorizar los planos, levantamientos topográficos y demás documentación en los que consten los deslindes

⁵⁰ Publicado en el D.O.F. el 19 de agosto de 1985.

realizados, así como intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos;

VI.- Establecer las normas y procedimientos para que las dependencias y entidades formulen e integren sus inventarios de inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la administración pública federal;

VII.- Requerir de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados y municipios, así como de los particulares, la información y documentación de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito de aguas marítimas, que tengan destinados, concesionados, posean o administren, para fines de inventario, catastro y registro;

VIII.- Coordinarse con las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Suelo Urbano, en la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano, así como en la programación y ejecución de políticas y acciones a realizar dentro de los límites de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que incidan en el desarrollo urbano;

IX.- Dictaminar sobre el uso o aprovechamiento que se proyecte dar o cambiar a los inmuebles federales, así como sobre la procedencia de cualquier acto jurídico traslativo de uso o de dominio de los mismos;

X.- Formular y tramitar ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos, los proyectos de decretos de incorporación al dominio público y de destino de inmuebles federales y las declaratorias de inmuebles que formen parte del domicilio público;

XI.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación de dominio público de los inmuebles federales y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; formular y tramitar ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de proyectos de decretos correspondientes, así como intervenir en representación del Gobierno Federal en la enajenación o afectación de dichos bienes;

XII.- Autorizar la realización de proyectos de obras tendientes a ganar terrenos al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y de las obras de defensa para evitar la inundación de terrenos;

XIII.- Aprobar, conforme a programas autorizados los proyectos de construcción, ampliación, reparación o demolición de obras en la zona federal marítimo terrestre y en los ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas supervisar su realización, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

XIV.- Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones y permisos; decidir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias;

XV.- Proporcionar información suficiente a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para la realización de los Avalúos de los inmuebles federales y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

XVI.- Determinar el monto de los derechos que, de acuerdo con la Ley Federal de Derechos, deban cubrirse por el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier depósito que se forme con aguas marítimas, así como revisarlo y, en su caso, modificarlo;

XVII.- Revisar y evaluar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como aprobar y registrar los contratos de arrendamiento que con el carácter de arrendatarias celebren dichas dependencias y entidades, y los que como arrendadoras celebren las entidades paraestatales, respecto de bienes inmuebles, revisando periódicamente dichos contratos y vigilando su cumplimiento;

XVIII.- Inventariar y controlar los créditos hipotecarios que graven los bienes inmuebles nacionalizados, aquellos en los que el Gobierno Federal se subroga en los derechos de acreedor en los embargos, así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;

XIX.- Establecer las políticas sobre limpieza, conservación y mantenimiento de las playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a otros depósitos de agua marítimas, y vigilar su cumplimiento.

XX.- Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo-terrestre, de las playas marítimas y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, de velar por su integridad física y de garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente;

XXI.- Requerir la entrega, y en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles federales de dominio público que no utilice las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de los estados y municipios y los particulares, así como tomar posesión de los inmuebles que sean objeto de expropiación; y

XXII.- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, los elementos necesarios para que promueva los juicios, diligencias o procedimientos administrativos que deban seguirse respecto de bienes inmuebles y derechos reales en que la federación tenga interés o para que coadyuve con las autoridades correspondientes en la realización de estos trámites.

En lo tocante a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, los artículos 2º y 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la conceptualizaron como un órgano técnico-administrativo especializado, desconcentrado de la citada dependencia del Ejecutivo Federal.

Por decreto de reformas a la Ley General de Bienes Nacionales,⁵¹ se modificó el último párrafo del artículo 63, para sujetar el servicio de valuación a normas, procedimientos, índices y coeficientes:

El Ejecutivo Federal determinará en los reglamentos correspondientes, la forma de integración y funcionamiento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y las **normas, procedimientos, índices y coeficientes a que se sujetarán las valuaciones y justipreciaciones** que realice.

A partir de 1987, por virtud del Decreto por el que se reformó y adicionó la Ley General de Bienes Nacionales,⁵² se permite que las entidades paraestatales elijan entre la CABIN y las sociedades nacionales de crédito para practicar los avalúos cuando pretendan adquirir o enajenar inmuebles, como se aprecia en el último párrafo del artículo 63:

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

Entre las disposiciones administrativas de carácter sustantivo, cabe señalar que en 1988, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología expidió el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles de las dependencias de la Administración

⁵¹ Publicado en el D.O.F. el 7 de febrero de 1984.

⁵² Publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1987.

Pública Federal en carácter de arrendatarias”,⁵³ el cual fue derogado por un instrumento jurídico similar en 1997.

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Desarrollo Social

Por virtud del decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁵⁴ se creó la Secretaría de Desarrollo Social con las siguientes atribuciones en las materias inmobiliaria y valuatoria:

Artículo 32.- A la **Secretaría de Desarrollo Social** corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XVI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; expedir normas técnicas, autorizar, y en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los edificios públicos que realice la Federación por sí, o en cooperación con otros países, con los estados y municipios, o con los particulares. Conservar y mantener los monumentos y obras del patrimonio cultural de la nación, con excepción de los encomendados a otras dependencias o entidades, atendiendo las disposiciones en materia de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

XVII.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias o entidades usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, y las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

XVIII.- Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos o convenios relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes inmuebles federales, especialmente para fines de beneficio social;

XIX.- Ejercer la posesión y propiedad de la Federación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en los términos de ley;

XX.- Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública

⁵³ Publicado en el D.O.F. el 4 de julio de 1988.

⁵⁴ Publicado en el D.O.F. el 25 de mayo de 1992.

Federal centralizada y paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes;

XXI.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles federales y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

XXII.- Operar el registro público de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes inmuebles de la Federación.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social⁵⁵ confirió a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal las siguientes funciones:

Artículo 29.- Corresponden a la **Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal**, las siguientes atribuciones:

I.- Poseer, administrar, conservar y vigilar los inmuebles de propiedad federal, la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o a otros depósitos de aguas marítimas, así como las plazas y parques públicos cuya construcción y conservación esté a cargo del Gobierno Federal;

II.- Establecer, conforme a los programas aprobados, las normas, criterios y políticas de administración, aprovechamiento y explotación de los inmuebles federales, de las playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que regirán en la celebración de convenios y contratos y en el otorgamiento de destinos, concesiones, permisos y autorizaciones;

III.- Llevar el registro público de la propiedad federal, inscribir en el mismo los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos reales sobre inmuebles del Gobierno Federal y del dominio público de los organismos descentralizados, y expedir copias certificadas de dichos documentos;

IV.- Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como los padrones de destinatarios, concesionarios y permisionarios de los mismos; y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlos;

V.- Realizar y mantener actualizados los trabajos técnicos necesarios para el deslinde y amojonamiento de inmuebles de propiedad federal, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, autorizar los planos, levantamientos topográficos y demás documentación en los que consten los

⁵⁵ Publicado en el D.O.F. 4 de junio de 1992.

deslindes realizados, así como intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos;

VI.- Establecer las normas y procedimientos para que las dependencias y los organismos descentralizados formulen e integren sus inventarios de inmuebles, a fin de actualizar sistemáticamente el inventario y catálogo general de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal;

VII.- Requerir de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados y Municipios, así como de los particulares, la información y documentación de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que tengan destinados, concesionados, posean o administren para fines de inventario, catastro y registro;

VIII.- Coordinarse con las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano y de Política y Fomento a la Vivienda, en la localización, determinación y aprovechamiento de inmuebles federales susceptibles de ser incorporados al desarrollo urbano y a la vivienda, así como la programación y ejecución de políticas y acciones a realizarse dentro de los límites de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que incidan en el desarrollo urbano y la vivienda;

IX.- Dictaminar sobre el uso o aprovechamiento que se proyecte asignar o cambiar a los inmuebles federales, así como sobre la procedencia de cualquier acto jurídico traslativo de uso o de dominio de los mismos;

X.- Formular y tramitar ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos de incorporación al dominio público y de acuerdos de destino de inmuebles federales y las declaratorias de inmuebles que formen parte del dominio público;

XI.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de desincorporación del dominio público de los inmuebles federales y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas; formular y tramitar ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos los proyectos de decretos correspondientes, así como intervenir en representación del Gobierno Federal en la enajenación o afectación de dichos bienes;

XII.- Aprobar, conforme a programas autorizados, los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de obras en la zona federal marítimo terrestre y en los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, y supervisar su realización, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

XIII.- Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones y permisos, decidir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo

terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como las solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, excepto las encomendadas expresamente por ley a otras dependencias;

XIV.- Proporcionar información a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para la realización de los avalúos de los inmuebles federales y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas;

XV.- Cuantificar el monto de los derechos, que de acuerdo con la Ley Federal de Derechos, deban cubrirse por el uso, aprovechamiento o explotación de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como revisarlo y, en su caso, proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su modificación;

XVI.- Revisar y evaluar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las dependencias de la Administración Pública Federal, así como aprobar y registrar los contratos de arrendamiento que en el carácter de arrendatarias celebren las dependencias federales respecto de bienes inmuebles, revisando periódicamente dichos contratos y vigilando su cumplimiento;

XVII.- Inventariar y controlar los créditos hipotecarios que graven los bienes inmuebles nacionalizados, aquéllos en los que el Gobierno Federal se subroga en los derechos de acreedor en los embargos, así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles a favor del propio Gobierno Federal;

XVIII.- Establecer las políticas sobre limpieza, conservación y mantenimiento de las playas marítimas, de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar o a otros depósitos de aguas marítimas, y vigilar su cumplimiento;

XIX.- Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, de la zona federal marítimo terrestre de las playas Marítimas, y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, de velar por su integridad física y de garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente;

XX.- Requerir la entrega y, en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles del dominio público o privado de la Federación, que no utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y Municipios y los particulares, así como tomar posesión de los inmuebles que sean objeto de expropiación; y

XXI.- Proporcionar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos los elementos necesarios para que promueva los juicios, diligencias o procedimientos administrativos que deban

seguirse respecto de bienes inmuebles y derechos reales en que la Federación tenga interés para que coadyuve con las autoridades correspondientes en la realización de estos trámites.

Como podrá advertirse de la anterior enumeración de atribuciones, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal conserva las funciones relativas a la zona federal marítimo terrestre.

La Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal quedó adscrita a la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles.⁵⁶

Asimismo, el Secretario de Desarrollo Social expidió el Acuerdo que reguló la organización y funcionamiento interno de la CABIN,⁵⁷ que vino a complementar su Reglamento de 1981. La estructura administrativa de la CABIN quedó constituida entonces por las siguientes unidades administrativas: Presidencia, Secretaría General, Direcciones Generales Técnica, de Evaluación y de Administración y Finanzas, Contraloría Interna y Delegaciones Regionales (art. 4º).

Entre las disposiciones administrativas de carácter sustantivo, cabe señalar que en 1993, el Secretario de Desarrollo Social expidió los “Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”,⁵⁸ cuyas disposiciones actualmente han caído en desuso y una buena parte de ellas quedaron derogadas en forma implícita por los lineamientos relativos a la enajenación onerosa de inmuebles federales que fueron expedidos en 1998.

Transferencia de la administración y valuación de inmuebles federales a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), estuvieron adscritos a la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social las siguientes unidades administrativas: la entonces Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (que tenía la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado), la Dirección General del Patrimonio

⁵⁶ Acuerdo del Secretario de Desarrollo Social publicado en el D.O.F. el 4 de junio de 1992.

⁵⁷ Publicado en el D.O.F. el 21 de junio de 1994.

⁵⁸ Publicado en el D.O.F. el 5 de octubre de 1993.

Inmobiliario Federal y la Dirección de Edificios Públicos (dependiente de la Dirección General de Infraestructura Urbana).

Por virtud del Decreto que reformó, derogó y adicionó diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁵⁹ las funciones encomendadas a las anteriores unidades administrativas fueron reasignadas a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en lo siguientes términos:

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

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

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

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

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

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del Decreto citado en el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,⁶⁰ el cual:

- Adscribió la CABIN a la SECODAM (arts. 2 y 28).

⁵⁹ Publicado en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1994.

⁶⁰ Publicado en el D.O.F. el 12 de abril de 1995.

- Asignó a la CABIN atribuciones en materia de administración de inmuebles federales y de obras en edificios públicos (art. 29).
- Confió al Presidente de CABIN facultades genéricas (art. 30).
- Ordenó transferir la CABIN, con su personal, estructuras, presupuesto y recursos materiales, a la SECODAM (artículo quinto transitorio).
- Especificó las áreas administrativas de las Direcciones Generales del Patrimonio Inmobiliario Federal, de Infraestructura y Equipamiento y de Asuntos Jurídicos, así como de las Delegaciones, adscritas a la Secretaría de Desarrollo Social que se integrarían a la SECODAM (artículo cuarto transitorio).
- Estableció que la SECODAM debería proveer la creación de un nuevo órgano administrativo desconcentrado que sustituirá a la CABIN, dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Reglamento (artículo décimo tercero transitorio). En realidad, esta disposición se cumplió cuatro años después.

Por virtud de lo dispuesto por los artículos 2, 29 y 30 del entonces nuevo Reglamento de la SECODAM, se integraron a la CABIN, la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal y la Dirección de Edificios Públicos, provenientes de la SEDESOL, como ya se indicó. La CABIN conservó su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado. Lo anterior se aprecia en el siguiente precepto:

Artículo 29.- La **Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales** como órgano desconcentrado de la Secretaría, además de las atribuciones que le confieren la Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la propia Comisión, tendrá las siguientes:

I. Poseer, conservar, administrar y vigilar la posesión de los inmuebles de propiedad federal, con excepción de la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y los terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales, de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación;

II. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar directamente o a través de terceros, los bienes inmuebles de la Federación de su competencia, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto propondrá a la superioridad, la coordinación con estados y municipios, o bien con los particulares u otros países;

- III. Aprobar los proyectos de construcción, ampliación, reparación, adaptación o demolición de los inmuebles de su competencia;
- IV. Autorizar los programas de requerimientos inmobiliarios de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- V. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal, inscribir en él los títulos, contratos y demás documentos que acrediten los derechos reales sobre los inmuebles del Gobierno Federal y del dominio público de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, y expedir copias certificadas de dichos documentos;
- VI. Intervenir conforme a resolución administrativa de autoridad competente, en representación del Gobierno Federal en la formalización de las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los bienes inmuebles de propiedad federal. El Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales estará facultado para designar al servidor público que represente al Gobierno Federal en la suscripción de los instrumentos jurídicos en que se hagan constar las adquisiciones, enajenaciones o afectaciones de los inmuebles referidos. Dicha designación podrá recaer en algún servidor público de la propia Secretaría o bien de la dependencia interesada en la realización de la operación inmobiliaria de que se trate, previa propuesta de esta última;
- VII. Para los efectos de la fracción anterior, el Presidente de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales deberá comunicar al notario, cuando se requiera su intervención, el nombre y cargo del servidor público designado, debiendo remitirle copia del oficio correspondiente;
- VIII. Integrar y mantener al corriente el catastro y el avalúo de los bienes inmuebles federales, así como los padrones de destinatarios, permisionarios y concesionarios de los mismos;
- IX. Realizar y mantener actualizados los trabajos necesarios para el deslinde y amojonamiento de los inmuebles de propiedad federal, autorizar los planos, levantamientos topográficos y demás documentación en que consten los deslindes realizados, así como intervenir en los apeos judiciales sobre inmuebles de propiedad federal y colindantes con ellos;
- X. Requerir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados y municipios, así como de particulares, la información y documentación de los inmuebles federales, que tengan destinados, concesionados, posean o administren para fines de inventario, catastro y registro;
- XI. Otorgar, revocar y declarar la extinción de las concesiones y permisos, decidir sobre el uso y el aprovechamiento de los inmuebles de su competencia, y autorizar las modificaciones a las condiciones y bases de las concesiones y permisos, así como a las

solicitudes de cesión de derechos y obligaciones en la materia, con excepción de las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

XII. Designar de entre los notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, a los que deban intervenir en las operaciones inmobiliarias de las que sea parte el Gobierno Federal y que sean competencia de la Comisión, así como autorizar la protocolización notarial de actos y contratos relativos a inmuebles en que sea parte el Gobierno Federal;

XIII. Revisar y evaluar las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las dependencias de la Administración Pública Federal, así como registrar y aprobar los contratos de arrendamiento que con el carácter de arrendatarias realicen las propias dependencias, respecto de bienes inmuebles, revisando periódicamente dichos contratos y vigilando su cumplimiento;

XIV. Requerir la entrega y, en su caso, tomar posesión administrativa de los inmuebles del dominio público o privado de la Federación, que no utilicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y municipios, y los particulares, así como tomar posesión de los inmuebles que sean objeto de expropiación y otras formas de incorporación al Patrimonio Inmobiliario Federal;

XV. Promover los juicios, diligencias o procedimientos administrativos que deban seguirse respecto de bienes inmuebles y derechos reales en que la Federación tenga interés, y así coadyuvar con las autoridades correspondientes en la realización de esos trámites;

XVI. Inventariar y controlar los créditos hipotecarios que graven los bienes inmuebles nacionalizados, aquellos en los que el Gobierno Federal se subroga en los derechos de acreedor en los embargos, así como los derechos reales constituidos sobre bienes inmuebles en favor del propio Gobierno Federal;

XVII. Llevar a cabo la inspección y vigilancia de los inmuebles federales, a fin de verificar su aprovechamiento y estado de conservación, velar por su integridad física y por el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes;

XVIII. Intervenir en las expropiaciones de los inmuebles que se requieran para las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIX. Integrar y tramitar los expedientes relativos a los procedimientos administrativos en que deba intervenir la Secretaría, de conformidad con la legislación aplicable en materia de bienes inmuebles destinados al culto público, así como gestionar, en su caso, ante las autoridades competentes el trámite y resolución de dichos procedimientos, y

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

Las atribuciones a que se refieren las fracciones I a XIX de este artículo, serán ejercidas directamente por el Presidente de la Comisión y por conducto de la **Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal**, y en materia de valuación de bienes inmuebles, ésta sujetará su organización y funcionamiento a las disposiciones aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales y del Reglamento de la propia Comisión.

Entre las disposiciones administrativas de carácter sustantivo de este periodo, destacan:

- El “Procedimiento para poner a disposición de la SECODAM los bienes inmuebles que administra la TESOFE, recibidos mediante daciones en pago de créditos fiscales para que sean incorporados al patrimonio inmobiliario federal”,⁶¹ suscrito entre el Tesorero de la Federación y el Presidente de CABIN.
- El “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el arrendamiento de inmuebles por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de arrendatarias”,⁶² el cual derogó al de 1988.

Reestructuración administrativa de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

La integración del nuevo órgano desconcentrado planteó diversos problemas en el orden jurídico, administrativo, orgánico, funcional y presupuestal, lo que implicó un largo periodo de adaptación. La organización y funcionamiento del área de avalúos de la CABIN se sustentaron en el Reglamento expedido en el año de 1981 y en el Acuerdo del Secretario de Desarrollo Social del año 1994. La organización y funcionamiento de las unidades administrativas encargadas del patrimonio inmobiliario federal y de los edificios públicos se sustentaron en los artículos 2, 29 y 30 del Reglamento de la SECODAM del año 1995.

Sin embargo, la integración de las anteriores funciones impactó la organización y funcionamiento de la institución de diversas maneras. Las primitivas unidades administrativas de la CABIN encargadas de la atención de los asuntos jurídicos, administrativos y financieros, con los mismos recursos con que contaban anteriormente para desempeñar solamente la función valuatoria, tuvieron que diversificar e incrementar sus servicios para apoyar a las nuevas áreas encargadas del patrimonio inmobiliario federal y de los edificios públicos.

⁶¹ Publicado en el D.O.F. el 13 de diciembre de 1996.

⁶² Publicado en el D.O.F. el 3 de febrero de 1997.

En el año de 1996, se confirieron a la CABIN funciones para coordinar la administración de los inmuebles federales compartidos: puertos fronterizos, palacios federales y otros inmuebles federales cuyo uso resultó compartido como producto de la subdivisión de dependencias federales, entre otras causas. Estas funciones están reguladas en los siguientes ordenamientos:

- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la ejecución de los programas que garanticen la administración eficiente de los inmuebles de propiedad federal y su mejoramiento y conservación constantes, cuando en los mismos se alojen distintas oficinas gubernamentales.⁶³
- Lineamientos relativos a la integración del Reglamento Tipo que deberán adoptar los administradores de los inmuebles ocupados por distintas oficinas gubernamentales, para su administración, rehabilitación, mejoramiento, conservación y mantenimiento constantes.⁶⁴

La CABIN tuvo que asumir esta responsabilidad adicional sin que le fuera aumentada su plantilla de personal. Desde entonces, se tuvo que poner en práctica la estrategia de “Hacer más con menos”, que apareció en el siguiente sexenio en la Agenda Presidencial del Buen Gobierno.

Para enfrentar la anterior situación, se tuvieron que desgajar a la estructura original de la CABIN varias plazas: la Dirección General de Evaluación (de peritos) una dirección de área, una subdirección de área y otro tipo de plazas. Estas plazas se integraron con las provenientes de la Dirección de Edificios Públicos, para integrar la que a partir de diciembre de 1999 se denominaría Dirección General de Administración y Obras en Edificios Públicos.

Durante el periodo 1995 a 1999, si bien eran claras las atribuciones conferidas por los diversos ordenamientos jurídicos enunciados a la CABIN considerada como un todo, la asignación de dichas atribuciones entre sus unidades administrativas, en varios casos, no correspondía con su nomenclatura ni con sus funciones formales. Por ejemplo, el Director General de Evaluación (de peritos), en realidad, coordinaba la realización de obras en los inmuebles federales compartidos y la administración de inmuebles federales compartidos. De alguna manera, la

⁶³ Publicado en el D.O.F. el 23 de septiembre de 1996.

⁶⁴ Publicado en el D.O.F. el 14 de mayo de 1997.

organización y funcionamiento reales de la CABIN no correspondían con su estructura y funcionamiento formales.

La anterior situación se regularizó en 1999 con un nuevo Reglamento de la CABIN,⁶⁵ el cual sustituyó al de 1981. En este Reglamento se estableció la estructura orgánica de la CABIN, que en sus principales líneas permanece hasta la fecha, con los siguientes órganos: Presidencia; las Direcciones Generales de Avalúos, del Patrimonio Inmobiliario Federal, de Administración y Obras en Edificios Públicos (ahora en Inmuebles Federales), Jurídica y de Administración y Finanzas, y nueve Delegaciones Regionales. En este ordenamiento también se establecen las atribuciones de cada una de las anteriores unidades administrativas.

En lo tocante a las Delegaciones Regionales de la CABIN, es pertinente citar el contenido del siguiente precepto reglamentario:

Artículo 12.- La CABIN contará con las Delegaciones Regionales Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Golfo-Centro, Centro-Pacífico, Sureste y Peninsular, sin perjuicio de que la Secretaría pueda variar su número para atender con eficacia y oportunidad las necesidades del servicio.

A propuesta del Presidente de la CABIN, el Titular de la Secretaría determinará mediante acuerdo que se publicará en el **Diario Oficial de la Federación** la circunscripción territorial y ciudad sede de las Delegaciones Regionales.

En consecuencia, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo expidió el “Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial y ciudad sede de las delegaciones regionales de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.”⁶⁶ Cabe señalar que se crea la Delegación Regional Centro que atiende los servicios de valuación requeridos en el Distrito Federal y estados circunvecinos, aprovechando la estructura administrativa de la Delegación Regional Pacífico-Centro, que desaparece.

El Reglamento de 1999 en estudio, reguló el procedimiento administrativo para la realización de trabajos técnicos y la emisión de dictámenes valuatorios, además hizo una enumeración exhaustiva de los objetos de valuación:

⁶⁵ Publicado en el D.O.F. el 6 de diciembre de 1999.

⁶⁶ Publicado en el D.O.F. el 13 de enero de 2000.

Artículo 15.- La CABIN tendrá facultades para practicar trabajos valuatorios y emitir dictámenes a fin de determinar:

I. El valor de los bienes inmuebles, activos, bienes productivos, empresas, negociaciones o establecimientos respecto de los cuales el Gobierno Federal o sus entidades paraestatales pretendan adquirir, enajenar, aportar al capital social, afectar en fideicomiso o gravar la propiedad, posesión o cualquier otro derecho real;

II. El monto de la indemnización que debe cubrirse a los afectados por la expropiación, ocupación temporal, limitación de derechos de dominio o constitución de servidumbres sobre inmuebles propiedad privada o inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;

III. El monto de la renta que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deban pagar por los inmuebles que tomen en arrendamiento, así como el que deban cobrar cuando las entidades tengan el carácter de arrendadoras;

IV. El valor de los terrenos ganados al mar, a los vasos de los lagos, lagunas, esteros y presas y a los cauces de las corrientes de propiedad nacional, así como de sus zonas federales suprimidas, cuando se vaya a enajenar por primera vez;

V. El valor de los bienes que sean objeto de dación en pago de créditos fiscales, pago de cuotas obrero-patronales y adeudos de carácter mercantil o civil, a favor de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como cuando éstas los pretendan enajenar;

VI. El valor de los inmuebles que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aseguren contra daños, previamente a la contratación y renovación de las correspondientes pólizas;

VII. El valor de los bienes inmuebles y demás activos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para efectos de actualización de valores de sus inventarios con fines contables o para la reexpresión de sus estados financieros;

VIII. El monto de la indemnización en el caso de que el Gobierno Federal rescate concesiones sobre bienes de dominio público;

IX. El valor de los inmuebles vacantes que se adjudiquen al Gobierno Federal;

X. El valor de los bienes que sean objeto de aseguramiento o decomiso por haber sido instrumento, medio, objeto o producto de un delito, cuando se vayan a enajenar;

XI. El valor de los inmuebles donados por el Gobierno Federal a los Gobiernos de los Estados y Municipios, cuando éstos los pretendan enajenar a título oneroso, salvo el caso de que la enajenación se efectúe para regularizar la tenencia de la tierra en favor de sus poseedores;

XII. El valor de las empresas, negociaciones o establecimientos industriales, comerciales o de servicios, o de sus bienes inmuebles, maquinaria, equipo y demás activos, sobre los que se pretenda constituir la garantía de créditos bancarios, cuando lo soliciten las instituciones de crédito;

XIII. El valor de los bienes que formen parte del patrimonio de la Beneficencia Pública, cuando se pretendan enajenar, y

XIV. El valor de otros bienes, servicios, derechos y obligaciones previstos por las leyes y reglamentos de carácter federal.

La CABIN podrá practicar otros trabajos valuatorios a nivel de consultoría, cuando se lo soliciten las dependencias y entidades federales, estatales y municipales.

Con excepción de lo establecido en la fracción VI de este artículo, así como en el artículo 79 de la Ley General de Bienes Nacionales y en otras leyes y reglamentos que rijan materias específicas, para que las dependencias de la Administración Pública Federal puedan llevar a cabo los actos y operaciones a que se refiere este precepto, deberán contar con el respectivo dictamen emitido por la CABIN, el cual deberán obtener previamente al otorgamiento de los actos y operaciones que correspondan, salvo en los casos previstos en la fracción II del propio precepto, en que los trabajos valuatorios podrán efectuarse con posterioridad a la emisión del acto de que se trate.

En tratándose de las operaciones que realicen las entidades paraestatales, el avalúo correspondiente será realizado por la CABIN, cuando así lo soliciten las propias entidades.

Entre las disposiciones administrativas de carácter sustantivo de este periodo, destaca:

- El “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la enajenación onerosa de inmuebles de propiedad federal que no sean útiles para la prestación de servicios públicos,”⁶⁷ el cual fue objeto de algunas modificaciones en el año 2000,⁶⁸ y continúa vigente hasta la fecha, aunque se encuentra en trámite un anteproyecto que habrá de sustituirlo.
- El Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal,⁶⁹ que abrogó al de 1978. De este nuevo ordenamiento, cabe destacar el siguiente precepto:

⁶⁷ Publicado en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1998.

⁶⁸ Publicado en el D.O.F. el 16 de agosto de 2000.

⁶⁹ Publicado en el D.O.F. el 4 de octubre de 1999.

Artículo 7o.- La Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal llevará el Registro Público de la Propiedad Federal y el Sistema Nacional de Información Inmobiliaria **empleando los formatos y los medios electrónicos que determine la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo**, en los términos de las normas y procedimientos que para tal efecto expida.

Asimismo, la propia Secretaría expedirá las normas y procedimientos necesarios para la integración y actualización del Registro Público de la Propiedad Federal y del Sistema Nacional de Información Inmobiliaria; para el cumplimiento de las funciones a cargo de los responsables inmobiliarios y los administradores locales y regionales, y en general, para la debida observancia de este Reglamento.

Este Reglamento dedica un capítulo al Sistema Nacional de Información Inmobiliaria y aborda varios aspectos relativos al inventario, al catastro y al centro de documentación (artículos 63 a 80). El artículo 67 crea la figura de los responsables inmobiliarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República y les asigna diversas funciones (art. 67). Visto de conjunto, el contenido de este ordenamiento jurídico excede su título de Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal. En mayo de 2004, la LGBN dedica una sección al Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo las bases para el funcionamiento de la institución registral (artículos 34 a 48).

Al iniciar el año 2003, el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo expidió el “Acuerdo por el que se determina la circunscripción territorial y ciudad sede de las delegaciones regionales de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales,”⁷⁰ que sustituyó al de enero del año 2000. Por virtud de lo dispuesto en este Acuerdo se reduce de nueve a seis el número de Delegaciones Regionales: Noroeste, Noreste, Occidente, Golfo-Centro, Centro-Pacífico y Sureste. La Dirección General de Avalúos se hace cargo de la elaboración de los avalúos requeridos en el Distrito Federal y estados circunvecinos, desapareciendo la Delegación Regional Centro. Además, se eliminaron las Delegaciones Regionales Norte-Centro y Peninsular. Los Estados que atendían estas delegaciones fueron redistribuidos entre las delegaciones subsistentes. Este Acuerdo Secretarial continúa vigente hasta la fecha.

⁷⁰ Publicado en el D.O.F. el 21 de febrero de 2003.

Conversión de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública

El día 4 de octubre de 2003 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y adiciona la Ley de Planeación. Por virtud de este Decreto, se crea la Secretaría de la Función Pública, en sustitución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para lo cual se modifican las fracciones VI Bis, XVIII y XXVIII Bis, XXVI y XXVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.⁷¹ En este ordenamiento se confieren atribuciones a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales y facultades genéricas a su Presidente (artículos 2, E, I, 69, 70 y 71).

En enero de 2004, se expidió una nueva edición del Reglamento de la CABIN,⁷² el cual incorporó las siguientes modificaciones a la estructura administrativa de la CABIN:

- Creó la Coordinación de Delegaciones Regionales, que en septiembre del mismo año se convirtió en Coordinación de Desarrollo Institucional.
- Formalizó la transferencia operada de hecho desde el año 2001 de la Dirección de Comercialización de Inmuebles Federales, desde la Dirección General de Administración y Obras en Inmuebles Federales (anteriormente, en Edificios Públicos) hacia la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
- Creó una Dirección de Planeación Estratégica dentro de la Dirección General de Administración y Finanzas.

Mejora Regulatoria en el INDAABIN durante la administración del Presidente Vicente Fox

Casi dos décadas de vigencia de la LGBN sin adaptarse a los cambios que experimentó la Administración Pública Federal y -porqué no reconocerlo- la dramática disminución de más de

⁷¹ Publicado en el D.O.F. el 12 de diciembre de 2003.

⁷² Publicada en el D.O.F. el 26 de enero de 2004.

500 plazas de base de la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal (tomando en cuenta las oficinas centrales y los Centros SEDESOL que operan en cada Estado de la República), como consecuencia de la transferencia de SEDESOL a SECODAM, colocaron a esta unidad administrativa en una situación muy frágil para el cumplimiento de su responsabilidad institucional, en detrimento del cuidado que exige el patrimonio inmobiliario federal. Hubo entonces necesidad de replantear las bases jurídicas de la administración de los inmuebles federales.

A la Dirección General Jurídica de la CABIN, correspondió elaborar el primer anteproyecto de nueva LGBN que intentaba responder a los nuevos retos que implicaba la trascendental tarea de administrar y valorar los inmuebles federales, bajo el enfoque de la mejora regulatoria.

La anterior versión fue analizada y opinada por todas las Direcciones Generales de la CABIN. Después se integró un grupo de trabajo con representantes de la CABIN y de las Unidades de Asuntos Jurídicos y de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, de la SECODAM, que analizaron el anteproyecto artículo por artículo e introdujeron diversas precisiones. Este anteproyecto se sometió a la consideración de todas las dependencias y de las más importantes entidades paraestatales, con cuyas observaciones y sugerencias se integró el proyecto, que analizaron y mejoraron la Procuraduría Fiscal de la Federación, en representación de la SHCP, y la Consejería del Ejecutivo Federal, hasta convertirse en la Iniciativa de LGBN que el Presidente Vicente Fox remitió al Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados obtuvo opiniones del Banco de México, que respondió a la convocatoria que aquella realizó a todos los organismos con autonomía conferida por la Constitución.

Después de diversas reuniones de trabajo, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, primero, y el del Senado de la República, después, aprobaron la nueva Ley General de Bienes Nacionales, que fue promulgada por el Presidente Vicente Fox el 18 de mayo de 2004 y publicada en el D.O.F. el día 20 del mismo mes y año.

La nueva Ley cristaliza varias importantes reformas, de las cuales sólo se destacan algunas de las más trascendentes.

Dominio público de la Federación

En este contexto, la LGBN sujeta a los bienes nacionales al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas (artículo 4, párrafo primero).

En ese sentido apunta lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 4 de la LGBN:

“Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.”

De esta manera, se aprecia claramente que las disposiciones contenidas en las leyes federales que regulen especies determinadas de bienes nacionales tienen preeminencia sobre los preceptos de la propia Ley General de Bienes Nacionales respecto de las materias específicas que aquéllas regulan, pues la LGBN únicamente se aplicará si aquellas disposiciones no regulan una situación determinada y sólo en aquello que no se oponga a éstas.

En este punto, es indispensable referir que a falta de disposición expresa en la Ley General de Bienes Nacionales o en las demás disposiciones que de ella deriven, se aplicarán, en lo conducente, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 5).

En el nuevo ordenamiento se extienden a todos los inmuebles propiedad de la Federación las ventajas del régimen jurídico del dominio público en los aspectos de carácter civil, procesal, administrativo, penal y fiscal. De este modo desapareció el régimen jurídico del dominio privado.

Atributos del dominio público de la Federación

En la vigente LGBN, el dominio público presenta, entre otros, los siguientes atributos de naturaleza civil, administrativa, procesal, penal y fiscal:

- Los bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros (artículo 13).

- Los actos jurídicos por antonomasia para transmitir el uso de inmuebles federales son el destino en beneficio de instituciones públicas y la concesión a favor de particulares.
- Sólo los tribunales federales son competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con estos bienes, incluso cuando las controversias versen sobre meros derechos de uso sobre los mismos (artículo 10).
- Las dependencias administradoras de inmuebles federales,⁷³ cuentan con facultades para expedir la declaratoria por la que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación, cuando alguna dependencia, la Procuraduría General de la República o una de las unidades administrativas de la Presidencia de la República ejerza su posesión, administración o control a título de dueño y siempre que respecto de dicho bien no exista un titular registral (artículos 28 fracción IV y 55).
- Las dependencias administradoras de inmuebles federales tienen facultades para recuperar por la vía administrativa la posesión de un inmueble federal de su competencia ocupado por un tercero en cualquiera de los casos previstos por el artículo 107 (artículos 28 fracción VI y 107 a 115). Las dependencias administradoras también están facultadas para someter, por conducto de la Procuraduría General de la República, los asuntos al conocimiento de los tribunales, y para solicitar a éstos la ocupación administrativa de los bienes (artículo 28 párrafo último).
- La LGBN tipifica delitos para sancionar a los particulares que usen, aprovechen o exploten un bien del dominio público sin contar previamente con la concesión, permiso, autorización o contrato correspondiente, o que no lo devuelvan a la autoridad inmobiliaria al concluir la vigencia de la respectiva concesión, permiso o autorización (artículos 149 y 150).
- La Federación y los organismos descentralizados están exentos de impuestos y derechos municipales respecto de sus inmuebles sujetos al dominio público (artículo 14).

⁷³ Se trata de las Secretarías de la Función Pública; de Gobernación; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Comunicaciones y Transportes; de Educación Pública, y de la Reforma Agraria (artículo 2 fracción II).

Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal

La nueva Ley coloca bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública, a través del INDAABIN, la coordinación de los esfuerzos institucionales para la integración del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, apoyado en un Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, cuya operación queda a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De esta manera, se abandona el propósito de que una sola dependencia opere todo el control inmobiliario federal, planteando que en lo sucesivo su eficacia dependerá del esfuerzo de todas las instituciones públicas federales.

La nueva LGBN reconoció el proceso de especialización experimentado por la legislación aplicable a los diversos tipos de inmuebles federales y creó la figura de las dependencias administradoras de inmuebles federales, de las cuales la SFP sólo es una de ellas. Así, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le corresponde la administración de carreteras, vías férreas, puertos marítimos y aeropuertos. A la Secretaría de Gobernación, las islas de jurisdicción federal. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos inherentes a las aguas nacionales (a través de la Comisión Nacional del Agua). A la Secretaría de Educación Pública, los monumentos arqueológicos. A la Secretaría de Reforma Agraria, los terrenos baldíos y nacionales. Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores adquiere y administra los bienes que el Gobierno Mexicano requiere en el extranjero. A la Secretaría de la Función Pública le corresponden los demás inmuebles federales cuya administración no está encomendada por ley a otra dependencia.

CATÁLOGO DE BIENES NACIONALES

ESPECIES DE BIENES NACIONALES	DEPENDENCIA RESPONSABLE PARA COORDINAR EL LEVANTAMIENTO DEL INVENTARIO	INSTITUCIONES ENCARGADAS DE RECOPIRAR LA INFORMACIÓN
<i>I. BIENES INMUEBLES:</i>		

- INMUEBLES FEDERALES DESTINADOS AL SERVICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES
- INMUEBLES FEDERALES DESTINADOS A LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES
- INMUEBLES FEDERALES DESTINADOS A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF
- INMUEBLES FEDERALES DEDICADOS AL CULTO RELIGIOSO	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	ASOCIACIONES RELIGIOSAS
- INMUEBLES PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES DE LA APF	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	ENTIDADES PARAESTATALES DE LA APF

ESPECIES DE BIENES NACIONALES	DEPENDENCIA COMPETENTE PARA COORDINAR EL LEVANTAMIENTO DEL INVENTARIO	INSTITUCIONES QUE LEVANTARÁN LA INFORMACIÓN
- MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS E HISTÓRICOS	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA
- MONUMENTOS ARTÍSTICOS	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES
- CARRETERAS FEDERALES Y VÍAS FERREAS, CON SUS RESPECTIVOS PUENTES	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- PUERTOS MARÍTIMOS	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
- AEROPUERTOS	SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	AEROPUERTOS Y SERVICIOS AUXILIARES
- TERRENOS NACIONALES (RÚSTICOS SIN PROPIETARIO PARTICULAR)	SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
- ISLAS	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

ESPECIES DE BIENES NACIONALES	DEPENDENCIA COMPETENTE PARA COORDINAR EL LEVANTAMIENTO DEL INVENTARIO	INSTITUCIONES QUE LEVANTARÁN LA INFORMACIÓN
- ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE (20 METROS CONTIGUOS A LAS PLAYAS)	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
- TERRENOS GANADOS AL MAR	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
- TERRENOS GANADOS A LOS CAUCES, VASOS Y DEPÓSITOS DE AGUAS NACIONALES	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
- UBICADOS EN EL EXTRANJERO	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
II. OTROS BIENES:		

- RÍOS, LAGOS, LAGUNAS, CON SUS CAUCES Y VASOS	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
- MAR TERRITORIAL (22,224 METROS CONTIGUOS A LAS COSTAS, CONTINENTALES O INSULARES)	SECRETARÍA DE MARINA	SECRETARÍA DE MARINA

ESPECIES DE BIENES NACIONALES	DEPENDENCIA COMPETENTE PARA COORDINAR EL LEVANTAMIENTO DEL INVENTARIO	INSTITUCIONES QUE LEVANTARÁN LA INFORMACIÓN
- AGUAS MARINAS INTERIORES (COMPREDIDAS ENTRE LAS COSTAS Y EL MAR TERRITORIAL)	SECRETARÍA DE MARINA	SECRETARÍA DE MARINA
- ZONA CONTIGUA (SE EXTIENDE A 44,448 METROS CONTADAS DESDE DONDE SE MIDE EL MAR TERRITORIAL)	SECRETARÍA DE MARINA	SECRETARÍA DE MARINA
- ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA (SE EXTIENDE A 370,400 METROS DESDE DONDE SE MIDE EL MAR TERRITORIAL)	SECRETARÍA DE MARINA	SECRETARÍA DE MARINA
- PLATAFORMA CONTINENTAL Y PLATAFORMAS INSULARES (LECHO Y SUBSUELO DE LAS ÁREAS SUBMARINAS)	SECRETARÍA DE MARINA	SECRETARÍA DE MARINA
- CAYOS Y ARRECIFES	NADIE	NADIE
- YACIMIENTOS PETROLÍFEROS	SECRETARÍA DE ENERGÍA	PETROLEOS MEXICANOS

- YACIMIENTOS MINERALES	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	SECRETARÍA DE ECONOMÍA
-------------------------	------------------------	------------------------

ESPECIES DE BIENES NACIONALES	DEPENDENCIA COMPETENTE PARA COORDINAR EL LEVANTAMIENTO DEL INVENTARIO	INSTITUCIONES QUE LEVANTARÁN LA INFORMACIÓN
- ESPACIO AÉREO SITUADO SOBRE TERRITORIO NACIONAL	NADIE	NADIE
III. BIENES MUEBLES:		
- COMUNES (MOBILIARIO, EQUIPO, VEHÍCULOS, ETC.)	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA APF
- INSUSTITUIBLES (PINTURAS, ESCULTURAS, LIBROS INCUNABLES, ETC.)	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA; E INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES
- INCORPORADOS AL SERVICIO DE BIENES INMUEBLES UBICADOS EN EL EXTRANJERO	SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

PRECEPTOS JURÍDICOS APLICABLES:

ARTÍCULOS 27, 90 Y DÉCIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**; 27, FRACCIÓN XI; 28, FRACCIÓN II; 30, FRACCIÓN IV; 32, FRACCIONES II, VII, VIII, XXVI Y XXVIII; 33, FRACCIONES II Y XI; 34, FRACCIONES XXVII Y XXVIII; 36, FRACCIONES VIII, XVIII, XX, XXI, XXII, XXIII; 37, FRACCIONES XX, XXII Y XXIV; 38, FRACCIONES XVIII, XIX, XX Y XXI; 41, FRACCIÓN XI, DE LA **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**; 1, 2, 3, 8, FRACCIONES I, II, IV Y ÚLTIMO PÁRRAFO, 10, 29, 34, 35, 43, PÁRRAFO SEGUNDO, 46, 49, 50, 77, 93, 94, 95 DE LA **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**; 59, FRACCIÓN IV, DE LA **LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**; 153 DE LA **LEY AGRARIA**; 4 Y 9, FRACCIONES I, II Y V DE LA **LEY DE AGUAS NACIONALES**; 2, 3 Y 7 DE LA **LEY FEDERAL DEL MAR**; 2 Y 21 DE LA **LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS**; 1 Y 2 DE LA **LEY ORGÁNICA DE PETROLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS**; 7, FRACCIÓN X, DE LA **LEY MINERA**; 5, FRACCIONES I Y II DE LA **LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL**; 6,

FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO FERROVIARIO; 16, FRACCIONES I, VI Y XII, DE LA LEY DE PUERTOS; 6, FRACCIONES I, II Y IX, DE LA LEY DE AEROPUERTOS; 17 Y 26 DE LA LEY DE ASOCIACIONES RELIGIOSAS Y CULTO PÚBLICO.

Para cada dependencia y entidad pública federal, la nueva ley crea la figura del responsable inmobiliario y le confiere diversas atribuciones, para evitar que su responsabilidad se diluya en una institución, que a la mera hora es un ente abstracto.

En el nuevo esquema legal se aprecia que las atribuciones relativas a la administración de inmuebles se distribuyen de manera más racional y equitativa, entre las dependencias administradoras, las dependencias y entidades destinatarias de inmuebles federales, así como entre las entidades paraestatales propietarias de inmuebles.

En este contexto, la labor que a la Secretaría de la Función Pública le corresponde realizar, a través del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, consiste en inducir, promover y coordinar los esfuerzos de todas las instituciones públicas federales en materia de bienes inmuebles.

Autonomía en materia inmobiliaria de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y de los organismos autónomos por disposición constitucional

La nueva ley reconoce plena autonomía de gestión en materia inmobiliaria a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, al igual que a los organismos con autonomía conferida por la Constitución (arts. 23 y 24).

Autonomía de gestión de las entidades paraestatales

La nueva Ley robustece la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, permitiendo que éstas puedan otorgar toda clase de actos jurídicos adquisitivos y traslativos de uso o de dominio de inmuebles (art. 116). La nueva ley declara aplicable el dominio público a todos los inmuebles pertenecientes a los organismos descentralizados (arts. 116 y 117).

Facultades de la Secretaría de la Función Pública en materia inmobiliaria

En la nueva ley se precisan las facultades y responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública en la materia inmobiliaria.

Se procura dar un amplio marco de acción a la Secretaría para que pueda adquirir, destinar y proteger jurídicamente los inmuebles que requiere el Gobierno Federal para la realización de los programas y obras a su cargo.

Así también la nueva ley precisa los actos jurídicos, los beneficiarios y las condiciones en que se podrán enajenar a terceros los inmuebles que no sean útiles para el servicio público y que no sean de bienes de uso común. Se concede preferencia a la atención de requerimientos inmobiliarios de las entidades paraestatales, de los gobiernos de los estados y de los municipios, así como de las entidades paraestatales de éstos. También se prevé la aplicación de inmuebles federales a la consecución del objeto social de diversas organizaciones, su enajenación al mejor postor o a favor de las personas que reúnan determinadas características. Todas estas operaciones están reguladas de tal manera que la autoridad inmobiliaria no incurra en favoritismos indebidos (arts. 84 y 85).

La nueva ley regula los procedimientos administrativos para, en determinados casos, titular (arts. 55 y 56) o recuperar la posesión de inmuebles federales (arts. 107 a 115), es decir, sin necesidad de acudir a los tribunales federales.

Facultades de la Secretaría de la Función Pública en materias valuatoria

La nueva LGBN concede la mayor importancia a los aspectos normativos de la valuación:

Artículo 142.- La Secretaría emitirá las normas, procedimientos, criterios y metodologías de carácter técnico, conforme a los cuales se llevarán a cabo los avalúos y justipreciaciones de rentas a que se refieren los artículos 143 y 144 de esta Ley.

El siguiente precepto asigna en forma exclusiva a la Secretaría de la Función Pública la valuación de los siguientes bienes y derechos:

Artículo 143.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y, en su caso, las entidades, corresponderá a la Secretaría dictaminar:

I.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda adquirir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, arrendamiento financiero o cualquier otro de derecho común cuando se requiera el avalúo;

II.- El valor de los inmuebles respecto de los que la Federación pretenda transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley, salvo los casos de donaciones a título gratuito de inmuebles a favor de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales;

III.- El valor del patrimonio de las unidades económicas agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios que por cualquier concepto adquiera, o enajene la Federación;

IV.- El valor de los terrenos ganados al mar, a los vasos de los lagos, lagunas, esteros y presas y a los cauces de las corrientes de propiedad nacional, así como de sus zonas federales suprimidas, cuando se vayan a enajenar por primera vez;

V.- El valor comercial de los terrenos nacionales con potencial turístico, urbano, industrial o de otra índole no agropecuaria, para su enajenación;

VI.- El valor de los inmuebles donados por la Federación a los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, o a sus respectivas entidades paraestatales, cuando aquéllos se vayan a enajenar a título oneroso, salvo el caso de que la enajenación tenga por objeto la regularización de la tenencia de la tierra a favor de sus poseedores;

VII.- El monto de la indemnización por la expropiación, ocupación temporal o limitación de derechos de dominio sobre bienes inmuebles, muebles, acciones, partes sociales o derechos que decreta el Ejecutivo Federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal;

VIII.- El monto de la compensación o indemnización que, para la constitución de servidumbres, voluntarias o legales, habrá de pagarse a los propietarios de los terrenos colindantes con los inmuebles federales, si éstos son los dominantes;

IX.- El monto de la indemnización en los casos en que la Federación rescate concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

X.- El valor de los inmuebles federales materia de concesión para el efecto de determinar el monto de los derechos que deberá pagar el concesionario, de conformidad con las prescripciones de la Ley Federal de Derechos;

XI.- El monto de las rentas que la Federación y las entidades deban cobrar cuando tengan el carácter de arrendadoras;

XII.- El monto de las rentas que las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades deban pagar cuando tengan el carácter de arrendatarias, salvo en los casos a que se refiere el último párrafo del artículo 50 de esta Ley;

XIII.- El valor de los inmuebles afectos a los fines de las concesiones, permisos o autorizaciones a que se refiere el artículo 58 de esta Ley, en los casos en que se autorice su enajenación parcial, así como cuando se resuelva la nulidad, modificación, revocación o caducidad de dichos actos, para los efectos que señala el mismo precepto;

XIV.- El valor de los bienes que formen parte del patrimonio de la beneficencia pública, cuando se pretendan enajenar;

XV.- El monto de la indemnización por concepto de reparación de los daños y perjuicios causados al erario federal por el responsable inmobiliario que no entregue a la Secretaría en el plazo que señala esta Ley, los inmuebles o áreas destinadas que se desocupen;

XVI.- El valor de los bienes o monto de las contraprestaciones por su uso, aprovechamiento o explotación, cuando la Secretaría sea designada como perito en las diligencias judiciales que versen sobre bienes nacionales;

XVII.- El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales, y

XVIII.- Los demás valores que las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables señalen que deben ser determinados por la Secretaría.

Asimismo, la Secretaría podrá practicar todo tipo de trabajos valuatorios a nivel de consultoría, cuando se lo soliciten las instituciones públicas.

La LGBN promueve la competitividad en la prestación de servicios de valuación a la Administración Pública Federal, al establecer que las dependencias y entidades públicas

federales podrán elegir entre la Secretaría de la Función Pública, las instituciones de crédito y especialistas en materia de valuación, según dispone el siguiente precepto:

Artículo 144.- Previamente a la celebración de los actos jurídicos a que se refiere el presente artículo en los que intervengan las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades, éstas podrán solicitar a la Secretaría, a las instituciones de crédito o a los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente, que determinen:

I.- El valor de los inmuebles respecto de los que las entidades pretendan adquirir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, arrendamiento financiero o cualquier otro de derecho común cuando se requiera el avalúo;

II.- El valor de los inmuebles respecto de los que las entidades pretendan transmitir derechos de propiedad, posesión o cualquier otro derecho real, mediante contratos de compraventa, permuta, aportación, afectación o cualquier otro autorizado por esta Ley;

III.- El valor del patrimonio de las unidades económicas agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios que por cualquier concepto adquieran o enajenen las entidades;

IV.- El valor de los bienes objeto de dación en pago de créditos fiscales, de cuotas obrero-patronales y de adeudos de carácter mercantil o civil, así como de los bienes que las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades pretendan enajenar para cobrar dichos créditos;

V.- El valor de los inmuebles que sean objeto de aseguramiento contra daños por parte de las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades;

VI.- El valor de los bienes inmuebles y demás activos de las entidades, cuando éstas lo soliciten para efectos de actualización de valores de sus inventarios con fines contables o para la reexpresión de sus estados financieros;

VII.- El valor de los bienes que sean objeto de aseguramiento o decomiso por haber sido instrumento, medio, objeto o producto de un delito, cuando se vayan a enajenar;

VIII.- El valor de los bienes muebles usados que las dependencias, la Procuraduría General de la República, las unidades administrativas de la Presidencia de la República y las entidades pretendan adquirir mediante el procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o de adjudicación directa;

IX.- El valor de los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la

República, así como de los muebles que formen parte de los activos o se encuentren al servicio de las entidades, cuando se pretendan enajenar, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 132, párrafo quinto, de esta Ley;

X.- El valor de los bienes muebles faltantes en el inventario, a fin de tomarlo como base para la cuantificación de los pliegos preventivos de responsabilidades calificados como definitivos por la autoridad competente;

XI.- El monto de la indemnización por concepto de reparación del daño cuando en un procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad de un servidor público y su falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares;

XII.- El monto de la indemnización que se deba cubrir en concepto de daños y perjuicios a las personas afectadas en sus bienes, propiedades, posesiones y derechos por actos de autoridad, cuando medie resolución que ordene la restitución en su favor y ésta sea física o jurídicamente imposible, y

XIII.- Los demás valores cuya determinación no esté encomendada exclusivamente a la Secretaría por esta Ley u otros ordenamientos jurídicos.

Creación del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales

El artículo octavo transitorio de la nueva Ley previó que un nuevo órgano desconcentrado de la SFP, sustituiría a la CABIN. Por este motivo, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).⁷⁴

Asimismo, para dar cabal cumplimiento a las nuevas prescripciones de la Ley, se hace necesario expedir alrededor de 30 disposiciones administrativas, cuya elaboración corre a cargo de las unidades administrativas del INDAABIN y cuya revisión corresponde al Comité de Normatividad del INDAABIN, que es coordinado por la Dirección General Jurídica.

Asimismo, todos los proyectos normativos se someten a la revisión de la Dirección General de Simplificación Regulatoria, del Comité Interno de Mejora Regulatoria y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, además de las revisiones tradicionales de las Unidades de Asuntos Jurídicos y de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.

⁷⁴ Publicado en el D.O.F. el 2 de septiembre de 2004.

Conclusiones

A partir del año 1995, se le asignaron a la CABIN, primero, y al INDAABIN, después, los siguientes tipos de funciones:

- a).- Valuación de todo tipo de bienes.
- b).- Administración de inmuebles federales.
- c).- Control de inmuebles federales.
- d).- Conservación, mantenimiento y seguridad de inmuebles federales compartidos.
- e).- Obras para oficinas administrativas.
- f).- Administración de templos.
- g).- Obras en templos.

Es pertinente hacer una somera revisión sobre cada uno de los tipos de las funciones enunciadas.

- a).- Valuación de todo tipo de bienes.

La Ley General de Bienes Nacionales plantea un esquema híbrido en cuanto a la participación del INDAABIN en la oferta de servicios valuatorios a las dependencias y entidades de la A.P.F.

El artículo 143 de dicha Ley contiene la relación de los servicios valuatorios que corresponde realizar en forma exclusiva al INDAABIN.

El artículo 144 de la LGBN contiene la relación de los servicios valuatorios que las dependencias y entidades pueden solicitar al INDAABIN, a bancos o a peritos con especialización académica en valuación.

- b).- Administración de inmuebles federales.

En la Ley de Bienes Inmuebles Federales de 1902 y en las diversas ediciones de la Ley General de Bienes Nacionales (1941, 1969 y 1982), se advierte claramente el propósito de

concentrar en una sola dependencia la administración de todos los inmuebles federales: SHCP, SBNIA, SEPANAL, SAHOP, SEDUE, SEDESOL, SECODAM y SFP.

Sin embargo, en las diversas leyes reguladoras de distintos segmentos del patrimonio nacional, en forma gradual, se fue confiriendo a varias dependencias la administración de diversos tipos de inmuebles federales. Para responder a esta realidad, la LGBN de 2004 creó la figura de las dependencias administradoras de inmuebles federales: SFP, SEGOB, SEMARNAT, SCT, SEP, SRA y SRE.

De tal manera que a cada una de las siguientes dependencias le corresponde administrar los bienes que a continuación se señalan:

SFP: Inmuebles federales (Arts. 28, 29 y 38).

SEMARNAT: Zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a otros depósitos de aguas nacionales (Arts. 28, 38, 61, 62, 119 a 127).

SEP: Monumentos arqueológicos (Arts. 28, 30 y 38).

SEGOB: Islas de jurisdicción nacional (Art. 28 y 38).

SCT: Carreteras, autopistas, aeropuertos y puertos marítimos (Art. 28 y 38).

SRA: Terrenos nacionales (Art. 28 y 38).

SRE: Inmuebles adquiridos en el extranjero (Art. 31 y 38).

Esta nueva concepción hizo necesario crear un Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, que opera con base en un Comité del que forman parte las dependencias administradoras y las cinco entidades paraestatales con mayor número de inmuebles, el cual opera como un foro de análisis, discusión y adopción de criterios comunes.

c).- Control de inmuebles federales.

A partir de la Ley de Bienes Inmuebles Federales de 1902, se han venido perfeccionando los instrumentos para controlar integralmente a los inmuebles federales, mediante el acopio, organización y clasificación de información y documentación en el inventario, registro, catastro y expedientes de inmuebles federales. Desde entonces, se planteó la conveniencia de

concentrar ese control en una sola dependencia: SHCP, SBNIA, SEPANAL, SAHOP, SEDUE, SEDESOL, SECODAM y SFP.

La nueva ley establece las bases de operación de un Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, en el que cada dependencia administradora debe integrar un inventario, un catastro y un centro de documentación que contengan la información y documentación relativa a cada uno de los inmuebles que les corresponde administrar. En tanto que al INDAABIN le corresponde contar con los acervos documentales e informativos concernientes a todas las instituciones públicas federales, además de operar en forma exclusiva el Registro Público de la Propiedad Federal.

d).- Conservación, mantenimiento y seguridad de inmuebles federales compartidos.

En la última década se le confirieron al INDAABIN facultades para dar conservación, mantenimiento y seguridad a inmuebles federales compartidos por dos o más instituciones públicas federales, entre los que destacan los puertos fronterizos y los palacios federales.

Esta función ha propiciado la especialización del INDAABIN en las tareas de conservación, mantenimiento y seguridad de inmuebles, permitiendo que las demás dependencias se concentren en la atención de los asuntos propios de su competencia.

e).- Obras para oficinas administrativas.

La LGBN de 1982 pretendió concentrar en una sola dependencia la realización de obras públicas relativas a oficinas administrativas. Sin embargo, las dependencias mantuvieron su autonomía y ejercieron libremente el presupuesto destinado a la realización de obras públicas.

La LGBN de 2004 reconoció la anterior realidad y permite que cada dependencia formule sus propios proyectos y realice las obras públicas necesarias para la edificación de sus oficinas administrativas. El INDAABIN conservó la facultad de realizar obras únicamente en los inmuebles federales compartidos.

f).- Administración de templos.

Desde 1859, la aplicación de la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero,⁷⁵ se concentró en una sola dependencia del Ejecutivo Federal, la cual fue auxiliada por las Oficinas Federales de Hacienda hasta que en el año de 1980, éstas fueron relevadas por las Oficinas de Control de Bienes Inmuebles Federales, que se crearon dentro de la estructura administrativa de los antiguos Centros SAHOP instituidos en cada Estado de la República.

La transferencia a fines de 1994 de facultades en materia inmobiliaria federal a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, implicó que se perdiera el apoyo de una estructura administrativa desconcentrada en los Estados, pues la SECODAM carecía de delegaciones estatales y la otrora CABIN únicamente contaba con nueve Delegaciones Regionales que solamente atendían servicios valuatorios. Desde entonces, la realización de trámites inmobiliarios ante el INDAABIN depende de la buena voluntad de los responsables de los templos o de los representantes o apoderados legales de las asociaciones religiosas. La reconstrucción de una estructura administrativa desconcentrada resultaría costosa y no implica beneficios para la administración pública.

El artículo 82 de la Ley General de Bienes Nacionales apunta una solución: la celebración de convenios con los Gobiernos de los Estados para que éstos participen en algunas de las tareas de la administración de los inmuebles federales utilizados para fines religiosos.

g).- Obras en templos.

El otorgamiento de licencias para la restauración de templos considerados monumentos históricos y artísticos, le corresponde al INAH.

Al INDAABIN sólo le corresponde autorizar y supervisar obras en templos que no sean monumentos. Al respecto, para el desempeño de estas funciones el INDAABIN también resultó afectado por la problemática expuesta en el inciso anterior.

⁷⁵ Expedida el 12 de julio de 1859.

El marco jurídico en las materias inmobiliaria y valuatoria debe atender al objetivo prioritario de preservar física y jurídicamente y lograr el óptimo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario federal, en beneficio de la sociedad.

La mejora regulatoria es un instrumento indispensable y trascendental para que el INDAABIN cumpla cabalmente su responsabilidad institucional. Bajo el enfoque de la mejora regulatoria, durante el año 2004, se expidieron una nueva Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento del INDAABIN. Asimismo, en los próximos años se expedirán alrededor de 30 disposiciones administrativas, que contribuirán a otorgar certeza jurídica, eficacia y transparencia a la administración inmobiliaria federal y permitirán que los trámites inmobiliarios y valuatorios se realicen con facilidad, seguridad y rapidez.

La mejora regulatoria en las materias inmobiliaria y valuatoria constituye una sólida base para promover e impulsar reformas que miren hacia una gestión de gobierno transparente y profesional, sujeto al escrutinio de la comunidad, que genere resultados positivos, que entregue servicios de alta calidad y que rinda cuentas a la sociedad.

Bibliografía

Ley General de Bienes Nacionales, texto de la Iniciativa Presidencial, de los dictámenes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como del texto aprobado. Edición de la Secretaría de la Función Pública. México, 2005.

Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Secretaría de la Función Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Dominio público de la Federación, por Arturo Cuauhtémoc González, artículo publicado en la Revista Mexicana de Justicia, editada por el Procuraduría General de la República, Número 12. México, 2005.

Compilación Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Federal, editada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Dirección General de Control de Bienes Inmuebles, México, D.F., 1982.



1° de agosto de 2006
ACG