

ALGUNOS COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 23 DE DICIEMBRE DE 1981

Por el doctor Ignacio GALINDO GARFIAS.
Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: 1. Los propósitos fundamentales de la ley. 2. Su estructura normativa. 3. Las normas generales. 4. La adquisición de inmuebles. 5. La indemnización por expropiaciones. 6. La incesibilidad de las concesiones para el uso de bienes nacionales. 7. La afectación de los bienes federales. 8. El derecho del tanto en la venta de bienes que fueron expropiados (derecho de reversión). 9. Los bienes de las entidades paraestatales. 10. La zona federal marítimo terrestre. 11. Los bienes de dominio privado de la Nación. 12. El Registro Público de la Propiedad Federal. 13. El régimen de sanciones. 14. Consideración final.

1. En el Diario Oficial de 8 de enero de 1982 se publicó la Ley General de Bienes Nacionales, abrogatoria de la ley de 1969.¹

El ordenamiento materia de este comentario, forma parte de un gran número de disposiciones legislativas y reglamentarias promulgadas durante el sexenio 1976-1982, como parte de la "reforma administrativa",² con la cual se pretendió organizar mejor la administración pública y aprovechar al máximo los recursos financieros y materiales de que dispone la autoridad federal para el cumplimiento de sus funciones. Es decir, tuvo como principal finalidad, según reiteradas declaraciones de altos funcionarios, coordinar las actividades para que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a sistemas de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la prestación de los servicios públicos.

Esa reforma incluye la administración eficaz de los recursos materiales con los que cuenta el sector público para desempeñar sus funciones, y comprende la adecuación del régimen jurídico de los bienes de la Nación a los requerimientos actuales de una sociedad en rápida transformación y a la nueva estructura y organización de las dependencias gubernamentales. Tales son en principio las razones que motivan la iniciativa y posterior promulgación de la Ley General de Bienes Nacionales, que será objeto de esta breve glosa.

¹ Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 30 de enero de 1969.

² Que pretende básicamente, programar la actividad de la administración pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar en grado óptimo sus recursos.

Desde el punto de vista jurídico, único que interesa para los fines de estudio, la Ley General de Bienes Nacionales se encuentra en obvia relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,³ en la que toma su origen la distribución de la competencia administrativa de cada una de las dependencias del Ejecutivo que dicha ley designa como "Secretarías de Estado". Con una denominación menos deslumbrante pero más adecuada desde el punto de vista constitucional, deberían ser designadas "Secretarías del Despacho". Pero dejando de lado esta observación de simple nomenclatura, es en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde encontramos el punto de contacto de la Ley General de Bienes Nacionales con la compleja gama de disposiciones legales que atañen a la actividad administrativa federal, y ello sin prescindir de su jerarquía legislativa que se apoya en el artículo 27 constitucional en los párrafos cuarto, quinto y octavo, en la fracción II del mismo precepto, así como la fracción IV del artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Expuesto lo anterior, conviene ahora examinar en perspectiva las características generales de la ley, para referirme después a la distribución de sus preceptos en los capítulos que la comprenden, y comentar finalmente, en manera breve algunas de sus disposiciones que parecen más relevantes.

2. Por lo que se refiere al primer aspecto o sea el de las directrices generales o mejor, de los principios fundamentales que informan a dicha ley, de la lectura de su contenido se desprende claramente cuál fue el sistema de este acto legislativo, a saber: reducir en sus disposiciones las diversas leyes y disposiciones, de carácter jurídico, todas aquellas a que se encuentran sometidos los bienes que forman parte del patrimonio nacional y están destinados al uso de la comunidad o a la prestación del servicio público, reuniendo en un solo cuerpo legal las disposiciones que anteriormente se encontraban dispersas en diversos ordenamientos y mandamientos administrativos.

Por medio de la unificación del régimen jurídico, se pretende establecer un aparato eficaz de control, administración, uso, aprovechamiento y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles de la Nación cuya gestión se encomienda al Poder Ejecutivo para obtener mejor rendimiento de dichos bienes, y a la vez un adecuado uso en función de la prestación del servicio público que está obligado a realizar el poder público en función del bienestar colectivo. Los bienes del dominio privado de la Federación según se desprende de la lectura de la ley, constituyen lo que puede llamarse una reserva inmobiliaria, formada por aquellos bienes inmuebles no destinados a un servicio público, ya por ser de uso común o por encontrarse formando parte de los bienes que son propiedad privada de la Federación (bienes propios) reserva inmobiliaria que habrá de servir para satisfacer en forma preferente en su caso, los futuros requerimientos de las entidades públicas, ya se trate de las secretarías de despacho y los departamentos administrativos o de los organismos que componen

³ Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 29 de diciembre de 1976, reformada por decreto publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el día 29 de diciembre de 1982.

la administración pública paraestatal, a los que se refiere el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Me adelanto a señalar desde ahora el uso de un concepto empleado por la ley que se comenta, al cual me referiré con mayor detalle más adelante: la categoría jurídica de los "bienes de destino" aplicable en la ley a las entidades públicas federales y estatales, concepto que hasta ahora había venido siendo aplicado solamente al conjunto de bienes atribuidos en uso a cada una de las secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo, más no como ahora, a entidades públicas de otra naturaleza que no forman parte integrante del poder federal (organismos paraestatales).

La materia de aplicación de la ley se encuentra establecida en el artículo 9o.¹ a saber: sus disposiciones son aplicables a la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de inmuebles federales; la ejecución de obras de construcción, mantenimiento y demolición que en esos bienes se ejecuten y que realicen las dependencias y entidades de la administración pública.

Por primera vez encontramos en la Ley General de Bienes Nacionales un capítulo que regula las adquisiciones realizadas por las dependencias y entidades de la administración federal, conforme al cual, cada dependencia debe formular un programa anual de sus necesidades inmobiliarias para el cumplimiento de las funciones que les competen y obtener de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la autorización de dicho programa. Este sistema también por disposición de la ley, es aplicable a las dependencias y entidades paraestatales. La Secretaría mencionada podrá autorizar o no autorizar la adquisición y también el destino de los inmuebles que la dependencia solicitante de la autorización pretenda adquirir de acuerdo con cada programa.

Las adquisiciones de inmuebles sólo podrán ser autorizadas por el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuando se violen las disposiciones vigentes sobre el desarrollo urbano, quien determinará la disponibilidad de inmuebles federales y en su caso permitirá las adquisiciones que se soliciten.

Dentro de esta perspectiva destaca el capítulo relativo a la delimitación, control y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar y a las riberas de los ríos federales, materia que no aparecía regulada en las leyes anteriores y cuya ordenación legislativa se consideró necesaria para establecer las bases jurídicas en las que se sustente el impulso económico que requiere esta zona, particular importancia para el desarrollo pesquero, turístico e industrial que en lo futuro puede tener los predios ribereños, así como para lograr una mejor protección de nuestros litorales.

¹ La disposición contenida en este artículo no existía en la ley anterior.

En cuanto a la estructura general de la ley, sus disposiciones quedan agrupadas en nueve capítulos,⁵ a saber: el primero con las disposiciones de orden general; el segundo, reglamenta la adquisición de bienes inmuebles; el tercero, se refiere a los bienes de dominio público; el cuarto, atañe a la zona federal marítimo terrestre y a los terrenos ganados al mar; el quinto y el sexto, aluden respectivamente a los muebles y a los inmuebles de dominio privado; el séptimo al Registro Público de la Propiedad Federal, en tanto el octavo se ocupa del catálogo e inventario de los bienes y recursos de la Nación, para concluir con un capítulo noveno final, que se refiere a las sanciones aplicables en los casos de violación a las disposiciones de la ley.

Vamos ahora a comentar en concreto, algunos preceptos de la ley.

3. En el capítulo primero aparecen las disposiciones generales. No contiene modificaciones sustanciales al sistema jurídico establecido por las leyes anteriores; sin embargo entre los bienes del dominio público, se incluyen la zona económica marítima exclusiva de doscientas millas náuticas, sobre la cual México ejerce derechos de soberanía y de jurisdicción (artículo segundo fracción II). Por otra parte la fracción IX del propio artículo segundo, resuelve la cuestión de propiedad relativa a los terrenos ganados natural o artificialmente al mar y a los ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional. Conforme a dicha disposición esos terrenos son bienes de dominio público.⁶

Parece acertado haber incluido en la fracción VII del artículo tercero una declaración en el sentido de que son bienes de dominio privado de la Nación los muebles e inmuebles que la Federación adquiere en el extranjero.

La ley ordena que los bienes de dominio privado se sujetarán en cuanto a su régimen, a las disposiciones del Código Civil Federal, y en lo no dispuesto por ese cuerpo de leyes, a las normas de carácter general, de policía y desarrollo urbano (artículo 6o. fracción II).

Independiente de la locución "disposiciones de carácter general" empleada en el artículo 6o. fracción II no ha sido feliz debido a su vaguedad, pues no se sabe ni puede saberse cuáles son esas disposiciones de "carácter general", no es técnicamente adecuado que normas de rango inferior tales como las ordenanzas de policía, puedan colmar las lagunas de una ley federal. Esto es un error de técnica legislativa que puede dar lugar y seguramente se prestará a interpretaciones arbitrarias de las autoridades de las distintas jerarquías. Desde luego, este precepto presenta en mi concepto un serio vicio de inconstitucionalidad.

Por lo que se refiere a las disposiciones de las leyes de desarrollo urbano que dicha fracción invoca como de aplicación supletoria, estimo que tratándose de régimen jurídico de bienes federales, sus normas por ser de orden público prevalecen sobre aquellas disposiciones del Código Civil que son de orden privado. En ciertos casos puede ocurrir que esas normas deben ser de preferente

⁵ Anteriormente la Ley General de Bienes Nacionales estaba compuesta por siete capítulos.

⁶ Reforma que consiste en comprender como bienes del dominio público a los terrenos ganados natural o artificialmente a los ríos, lagos, lagunas y esteros.

aplicación sobre algunas de las disposiciones de la misma Ley General de Bienes Nacionales si el interés general así lo exige.

La ley atribuye competencia a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en todo lo relativo a la administración y vigilancia, concesión para el uso, evaluación y revisión de operaciones inmobiliarias, intervención en los contratos que tengan por objeto bienes inmuebles federales, etc., facultades que en la ley anterior correspondían a la Secretaría de Patrimonio Nacional. La ley confiere a la Secretaría de Relaciones Exteriores, competencia para administrar y conservar las propiedades de la Nación ubicadas en el extranjero⁷ (artículos octavo, noveno y décimo).

4. Entre las disposiciones que merecen atención (ya lo habíamos apuntado) encontramos las del capítulo segundo que se refiere al sistema establecido para la adquisición de bienes inmuebles para las dependencias y entidades de la administración pública federal, por virtud de esas normas, las dependencias gubernamentales quedan obligadas a redactar programas anuales conforme a calendario, que contengan las necesidades inmobiliarias de cada dependencia para el cumplimiento de las funciones a su cargo. Este precepto atribuye competencia a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para autorizar dichos programas⁸ (artículo once).

La autorización, destino y adquisiciones de inmuebles se otorgará siempre y cuando correspondan a los programas anuales aprobados, exista autorización de inversión y no se disponga de inmuebles federales adecuados para satisfacer los requerimientos específicos (artículo doce).

5. En la ley se prevé (artículo 13, 14 y 15) que la adquisición de inmuebles para destinarlos al servicio de la administración pública, podrá llevarse a cabo mediante contrato traslativo de dominio o por la vía de expropiación por causa de utilidad pública. En este segundo caso la indemnización que se cubrirá al particular afectado presenta una variante que conviene poner en relieve: el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante "la entrega" debe decir: "mediante la entrega a título de dominio" de bienes similares a los expropiados y agrega el precepto "donando al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos el salario mínimo general de la zona económica" y cuando este último estuviere utilizando como habitación el inmueble expropiado o tenga en él establecido un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado.

El mismo generoso acto de donación podrá realizar el gobierno a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas cuando se trate de campesinos de escasos recursos económicos cuyas propiedades hayan sido afectadas por la ejecución de obras hidráulicas (artículo 14 párrafos tercero, cuarto y quinto).

⁷ Fracción que constituye un nuevo renglón dentro de los bienes del dominio privado de la Federación.

⁸ Artículo que forma parte de uno de los capítulos nuevos de la ley denominado "De la Adquisición de Bienes Inmuebles".

Este precepto es un buen ejemplo de cómo es posible acumular tantos errores en sólo una disposición legislativa: primero el lamentable uso de la sintaxis castellana; segundo el calificar de "donación"⁹ lo que constituye parte de la justa indemnización que conforme a la Constitución está obligada a cubrir la autoridad que realiza la expropiación,¹⁰ tercero, la autoridad pública según lo dispone la propia ley que se comenta no tiene facultades para disponer por sí y ante sí, a título gratuito, en favor de los particulares de los bienes de la Nación, ni aún so capa de caritativa protección al menesteroso; cuarto, ignora la naturaleza y elementos jurídicos de la expropiación como acto de gobierno, regido por normas de derecho público y quinto: autorizar al Ejecutivo Federal para violar paladina y abiertamente en estos párrafos de la ley, la garantía constitucional de igualdad ante la ley y la prohibición de dictar leyes privativas¹¹ al pretender aplicar dos pesas y dos medidas diferentes, una para indemnizar, justamente en caso de expropiación, a las personas que perciban ingresos modestos, pagándoles en efectivo las diferencias que existan entre el valor real de los bienes, y el importe de la indemnización, y otra medida aplicable a personas que perciben ingresos mayores a los establecidos en la ley a quienes no alcanza el beneficio de la supuesta donación. En esta hipótesis el artículo catorce de la Ley General de Bienes Nacionales, con el pretexto de realizar una supuesta protección a personas desvalidas económicamente, establece una injusta desigualdad en perjuicio del afectado que no sea un hombre de dinero pobre.

6. En el capítulo tercero encontramos dos preceptos que merecen comentario. El artículo veinticinco sanciona con la nulidad de pleno derecho,¹² todo acto por virtud del cual el concesionario de inmuebles de dominio público sin autorización de la autoridad competente transmite la concesión, la arriende o la grave por cualquier acto o contrato, en manera que persona distinta del cesionario goce de los derechos derivados de tal concesión. Y así, toda transmisión o cesión de derechos derivados de la concesión requiere la autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual no será otorgada si el cesionario no reúne los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para otorgar la cesión cedida.

Esta disposición es digna de elogio, en la medida en que evita la especulación y el tráfico inmoral a los que se ha prestado por personas sin escrúpulos la transmisión de las concesiones federales. Sin embargo, podría haberse llegado más allá, si se dispone sencillamente que las concesiones federales no pueden ser, bajo pena de nulidad absoluta, transmitidas total o parcialmente ni los derechos que derivan de ella, podrán ser cedidos a terceros, bajo ningún

⁹ Que de acuerdo con el Código Civil en su artículo 2332 dispone: "Donación es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes".

¹⁰ Artículo 27 Constitucional es su segundo párrafo que a la letra dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

¹¹ Principio establecido por el artículo 13 de nuestra Constitución.

¹² Disposición nueva de la Ley General de Bienes Nacionales.

título, excepto cuando se trate de aportaciones a sociedades o empresas de las que forman parte el titular de la concesión, siempre que dicha aportación se haga con autorización de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la cual comprobará que la empresa a la que se haya aportado la concesión, reúne los mismos requisitos que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión respectiva.

7. El artículo 37¹³ que se refiere a la destinación de los bienes inmuebles al servicio de entidades de la administración pública federal o de los gobiernos federales municipales, habrá de hacerse siempre por decreto, y se atenderá a las características y posibilidades de aprovechamiento del inmueble, teniendo en cuenta las disposiciones legales en materia de desarrollo urbano. En caso de que se trate de inmuebles que tengan un valor arqueológico, artístico o histórico se requerirá el dictamen del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Artes y Literatura.

Aquí proceden dos observaciones: es la primera, la que consiste en que el decreto de afectación de un inmueble al uso de una determinada dependencia gubernativa, debe estar debidamente razonado. Esta es una acertada innovación de la ley que se comenta. La segunda apostilla es que esta disposición no pasa de ser un bello propósito aunque expresado en mal castellano. En efecto, su violación no produce consecuencia legal alguna en contra del funcionario que viole la disposición. Es un ejemplo de lo que los postglosadores llamaban leyes menos que perfectas o si se quiere leyes imperfectas. Yo diría que es un precepto que contiene un bello propósito aunque inútil.

El párrafo tercero es digno también de una breve glosa. Dispone el precepto: el destino de los inmuebles federales no transmite la propiedad de los mismos, ni otorga derecho real alguno sobre ellos.¹⁴ En presencia de este párrafo apodíctico, fulminante, cabría preguntarse ¿Qué la destinación de un bien a un fin de hecho o de derecho es un acto traslativo de propiedad? ¿No se opone a ello, desde hace doscientos años la vieja teoría jurídica del patrimonio de afectación o de los bienes de destino? ¿Se habrán olvidado los autores de la Ley de que antes, en el artículo 16 de la misma ley se dispone clara y terminantemente que los bienes del dominio público son inalienables, lo cual significa — hay que decirlo — que la propiedad de los mismos no se puede transmitir?

El maestro don Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo (Ed. Porrúa, México 1979, página 203) cita a Buttgenbach, y enseña: "El mismo autor que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados (y también las "administraciones personalizadas"), por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, constituyan personas distintas del Estado con un patrimonio también distinto del patrimonio del Estado, y al respecto indica que las nociones civilistas de la unidad necesaria del patrimonio y de la indivisibilidad de la personalidad, son extrañas al derecho público;

¹³ Numeral cuya esencia corresponde al artículo 26 de la ley anterior.

¹⁴ Idea contenida ya en la ley anterior en el último párrafo del artículo 29.

que, en consecuencia, no tratándose de una propiedad de derecho civil del Estado, éste puede, por medio de la personificación jurídica, realizar la afectación de una parte de sus bienes, que seguirán siendo bienes del Estado, a las necesidades propias del servicio personalizado, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la persona que constituye el patrimonio especialmente afectado; y finalmente, al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa que obra en nombre y por cuenta de su patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de éste último, en el concepto de que el propio Estado tiene obligación de respetar la esfera de autonomía que por su voluntad soberana ha otorgado a aquel organismo".

8. La Ley, en el artículo 33¹⁵ fija el plazo de dos años (sobre lo cual no existía disposición en la ley anterior), para que el propietario afectado por un acto expropiatorio ejerza lo que denomina "derecho del tanto" y que puede hacer valer cuando el bien expropiado va a ser vendido por el Poder Público. Así quedó establecido este derecho de preferencia (no del tanto) en favor del último propietario de los bienes expropiados. En esto consiste propiamente el derecho de reversión. No tiene relación con el derecho del tanto que tienen los propietarios de los predios colindantes para adquirir en igualdad de circunstancias con los otros colindantes la propiedad del bien en venta. El derecho de reversión es ejercido por quien fue expropiado, con independencia de las ofertas que pueden hacer, los propietarios colindantes.

9. El artículo 40¹⁶ establece las bases generales del régimen aplicable a la propiedad inmueble de las entidades paraestatales: *a)* esas entidades sólo podrán adquirir, poseer o administrar los inmuebles que sean estrictamente necesarios para la realización de sus fines, *b)* en consecuencia deberán comunicar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas las características de los bienes que no reúnan el requisito señalado, *c)* deberán proceder a la enajenación de dichos bienes con intervención y aprobación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y *d)* esta dependencia podrá adquirir los inmuebles que se encuentran en el caso antes mencionado, mediante el pago de la compensación que convenga con la entidad propietaria.

10. El capítulo IV se denomina "De la Zona Federal Marítima Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar"¹⁷ y comprende ocho artículos. El artículo 49 con el que se inicia este capítulo, distingue tres situaciones por lo que se refiere a la determinación de esa zona federal: *a)* el caso de las playas, *b)* el de

¹⁵ Correspondiente al 22 de la ley anterior, adicionándolo con el siguiente párrafo: Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquélla sea exigible".

¹⁶ Artículo nuevo que forma parte de las disposiciones que se refieren al sector paraestatal el cual en la legislación anterior no estaba comprendido.

¹⁷ Capítulo que constituye una de las más importantes innovaciones de la ley vigente, el cual toma como base de su reglamentación a la fracción IX del artículo 2º de la ley que se comenta y que dispone: "Son bienes del dominio público: IX. Los terrenos ganados al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional".

las costas rocosas o acantiladas, y c) la situación que se presenta tratándose de ríos, lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directamente o indirectamente con el mar.

En las playas la zona federal marítima terrestre está constituida por una porción de veinte metros de ancho de tierra firme transitable y contigua a dichas playas o en el caso de ríos que desemboquen en el mar, esa zona será la que se halla contigua a las riberas de los ríos, partiendo de su desembocadura, hasta donde llegue el mayor flujo de mar, río arriba.

Si la costa carece de playas y presenta formaciones rocosas o acantilados, la anchura de la franja de veinte metros se contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas, en que puede transitarse en forma continua.

La totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial constituye la zona federal marítima terrestre.

En los lagos, lagunas y esteros que se comunican directa o indirectamente con el mar o cualquier otro depósito de agua marítima, la franja de veinte metros de zona federal se delimitará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar, o bien, se procederá en su caso de acuerdo con las reglas que se mencionan respecto de formaciones rocosas o acantilados.

Estas reglas son la base legal de cualquiera operación de deslinde y ubicación de la zona federal marítima terrestre propiedad de la Nación de la que está excluido todo acto de ocupación de los participantes y de las entidades públicas. Su uso y aprovechamiento en todo caso, tendrá que ser atribuido con carácter precario y bajo concesión administrativa.

Se prevé en la ley (artículo 51) el caso de la invasión por las aguas de mar, de la zona federal marítima terrestre y se dispone que cuando éstas lleguen a invadir propiedades particulares, la nueva zona federal se determinará ubicando la franja de veinte metros partiendo del punto máximo de la invasión de las aguas. Las áreas de la nueva zona federal, dejarán de ser propiedad privada, pero los propietarios respectivos tendrán preferencia para que se les otorgue en concesión el uso de esa propiedad federal.

Conforme al artículo 54, cuando por causas naturales o artificiales se ganen terrenos al mar, los límites de esa zona federal marítima terrestre se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva zona federal marítima terrestre y el límite de la zona marítima terrestre original.

Esta porción de terreno sigue formando parte de los bienes del dominio público o a pesar de no ser ya zona federal marítima terrestre, según lo que dispone expresamente la fracción IX del artículo segundo de la ley. Debe interpretarse que esa franja se convierte en un bien de uso común.

La porción de terreno ganado al mar no reúne ninguna de las características de los bienes del dominio público (no se trata en el caso de terrenos baldíos) por ello tal vez debería ser considerada en una futura refor-

ma a la ley, como propiedad privada de la Nación, susceptible de ser destinada preferentemente a los servicios públicos.

Compete a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la posesión, delimitación, control y administración de los terrenos ganados al mar (artículo 54).

11. En el Capítulo Quinto se ubican las disposiciones aplicables a los bienes del dominio privado de la Nación.¹⁸

Dichos bienes, de acuerdo con las directrices de la ley, constituyen una reserva para ser destinados en su caso, a los servicios de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal estatal o municipal.

Cuando los bienes del dominio privado de la Federación no sean adecuados para la prestación de servicio público, podrán ser objeto de toda clase de actos y contratos conforme a las disposiciones del Código Civil federal. Se exceptúan el comodato y la donación no autorizados por la ley (artículo 71).

No obstante, la transmisión del dominio de esos bienes siempre requerirá decreto del Ejecutivo Federal y mientras pertenezcan a la Nación son inembargables e imprescriptibles (artículo 60).

El Ejecutivo podrá decretar la donación de un inmueble del dominio privado de la Nación: *a*) cuando el donatario sea una institución pública y la donación se haga para resolver problemas de habitación popular o atender necesidades colectivas, *b*) cuando la donación se haga en favor de gobiernos de los estados o de los municipios para destinar esos inmuebles a los servicios públicos locales, con fines educativos o de asistencia social, *c*) en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social sin fines de lucro y *d*) en los demás casos en que se justifique la donación en los términos de la ley (artículo 58 fracción IV, V y VII).¹⁹

Uno de estos casos previsto en la ley es la donación a favor de organizaciones sindicales, previa la presentación de programas en donde se señale el uso principal del inmueble, el tiempo previsto para la iniciación y conclusión de las obras y los planes de financiamiento. El incumplimiento de los programas dentro de los plazos previstos, tanto respecto del bien donado como sus mejoras produce el efecto de que los bienes reviertan en favor de la Federación. (artículo 61 párrafo final).²⁰

El legislador decidió mantener la disposición contenida en leyes anteriores reproducida en el artículo 65, por medio de la cual se permite al Ejecutivo Federal autorizar por decreto, la enajenación de inmuebles fuera de subasta, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos en la ley y la enajenación se realice al precio fijado por la comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. El decreto se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁸ Materia que en la ley abrogada está comprendida en el capítulo III.

¹⁹ Casos que no se encontraban comprendidos en el artículo 37 de la ley anterior.

²⁰ Artículo nuevo en su redacción y materia que está comprendida en el artículo 39 de la ley abrogada.

Es criticable que la ley que se comenta haya mantenido esta posibilidad que aparece en las leyes anteriores. Aunque la enajenación fuera de subasta se lleve al cabo al precio de avalúo fijado por la Comisión mencionada y aún cuando es cierto que conforme al artículo 66, el precio de la venta debe ser pagado de contado, no se justifica que los bienes de la Nación puedan válidamente ser enajenados fuera de remate, excluyendo la posibilidad de ser adquiridos por cualquiera otra persona excepto aquélla a quien el funcionario público que ordena la venta, decida transmitir la propiedad de un inmueble que pertenece a la Nación.

El artículo 66²¹ ordena que el pago del precio de los inmuebles adquiridos por particulares deberá efectuarse de contado, excepto que se trate de enajenaciones en beneficio de grupos o personas de escasos recursos, para resolver necesidades de vivienda de interés social o la realización de actividades sociales y culturales. En estos casos deberá exhibirse de contado de diez por ciento del precio. Este beneficio no es aplicable a la adquisición de terrenos cuya superficie exceda del lote tipo de cada zona.

También podrá la administración pública federal, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 67, afectar los inmuebles que sean idóneos a la ejecución de programas de vivienda, a través de instituciones públicas o particulares — debe decir “privadas” — que llevan al cabo actividades de desarrollo habitacional.

El capítulo sexto, bajo el rubro “De los Muebles de Dominio Privado”, no introduce ninguna innovación.

Al final de este estudio me referiré a la consideración particular que merece la materia de que se ocupa este capítulo.

12. Los capítulos séptimo y octavo que llevan los rubros respectivamente de “Registro Público de la Propiedad Federal” y “Catálogo e Inventario de los Bienes y Recursos de la Nación”, no reforman, en lo fundamental a la Ley de Bienes Nacionales de 1969. Acaso se puede mencionar el hecho de haber incluido entre los documentos registrables o mejor, sujetos a inscripción en el Registro de la Propiedad Federal, los actos de adquisición y de extinción de la propiedad y de otros derechos reales, la posesión y los documentos y contratos sobre inmuebles y los relativos a los bienes de los organismos descentralizados y entidades de la administración pública (artículo 85 fracción I, II y III) así como las declaraciones administrativas en el sentido de que un bien forma parte del dominio público (fracción VII).²²

El capítulo octavo modifica la ley anterior en lo que atañe a la dependencia encargada de la elaboración y autorización del catálogo e inventario de los

²¹ Materia comprendida anteriormente en el artículo 47 que disponía: En la enajenación de inmuebles que haga la Secretaría de Patrimonio Nacional, en representación del gobierno federal, a personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades de habitación, no se requerirá el otorgamiento de escritura”.

“Ninguna venta de inmueble deberá hacerse fijando para el pago total del precio un plazo mayor de diez años y sin que se entere, en efectivo, cuando menos, el 25% de dicho precio”.

²² Artículo 65 de la ley anterior.

bienes y recursos de la Nación, función que antes estaba encomendada a la Secretaría del Patrimonio Nacional y que en la actualidad quedó distribuida entre las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (régimen de bienes inmuebles), de Comercio (bienes muebles) y de Patrimonio y Fomento Industrial (catálogo e inventario de aquéllos y éstos) en sus respectivas esferas de competencia. Las dependencias y entidades de la administración pública y en general las instituciones públicas y privadas así como los particulares que usen, posean o tengan a su cuidado bienes y recursos propiedad de la Nación, deberán proporcionar la información que aquellas entidades les soliciten.²³

El capítulo noveno se refiere a las sanciones y presenta como novedad la elevación de las multas en caso de infracciones a la ley, que ahora son de cinco mil pesos a un millón de pesos en contraste con la cuantía establecida en la ley anterior, de quinientos pesos a cien mil pesos.

También es de hacerse notar la inclusión de un precepto (artículo 99) que no aparecía en la Ley de 1969 conforme al cual compete a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la facultad de imponer a los notarios del patrimonio inmueble federal, multas que oscilan entre mil y cien mil pesos, además de la cancelación de la autorización que les hubiere otorgado para actuar como federatarios en esa materia, cuando autoricen actos o contratos en contra de disposiciones de la ley y sus reglamentos.

Hasta aquí el comentario particular de las disposiciones cuya glosa me ha parecido pudo resultar provechosa. Intentaré ahora una consideración general de la ley, en su conjunto.

14. En mi opinión, la Ley General de Bienes Nacionales que ha sido materia de este comentario, sigue los mismos principios de las leyes que le precedieron, que informaban y confirmaban la idea de Estado Liberal en el siglo decimonónico. En lo fundamental las reformas que contiene revelan la preocupación de sus autores por coordinar sus preceptos con las disposiciones de la nueva organización de las dependencias gubernamentales. Excepto claro está, algunas reformas sustanciales, escasas por cierto, tales como la inclusión del régimen del mar territorial y del mar patrimonial y delimitación de la zona marítima terrestre y unas cuantas más, a las que ya me he referido.

En efecto, la Ley de Bienes Nacionales de 1982, que es antecedente del cuerpo legislativo que se comenta, era la expresión de la idea básica entonces en Derecho Administrativo, conforme a la cual la función de Estado giraba alrededor de la prestación de los servicios públicos. De allí que la universalidad de los bienes del dominio público estuviera constituida por dos tipos de bienes: los destinados a un servicio público y los de uso común. La actividad de la administración pública quedaba entonces constreñida, como ya se dijo a la prestación del servicio público, sin intervención en el campo de la economía, dejando hacer y dejando pasar, dentro de una concepción de libre empresa y de economía de mercado.

²³ Artículo 93 y 94 respectivamente de la ley materia de este estudio.

Cuando a partir de la Constitución de 1917 el dominio directo de la Nación se ejerce sobre las tierras y aguas y los productos del subsuelo que forman parte del territorio nacional y sobre aquella porción marítima en que el Estado Mexicano ejerce soberanía y jurisdicción, la Nación adquirió así el dominio y el control sobre la propiedad inmueble como uno de los factores de la producción, interviniendo así directamente en la actividad económica. El Poder Público no sólo presta servicios públicos tiene como misión que desempeñar, promover y encauzar la actividad productiva de la Nación.

El aspecto que aquí interesa es el que se refiere a la relación que debe existir entre la propiedad de ciertos muebles e inmuebles de la Nación y la actividad administrativa que compete a los órganos de gobierno y esto sí que es materia de la Ley General de Bienes Nacionales, porque en ella se encuentra el régimen jurídico del uso y aprovechamiento de esa porción del patrimonio de la Nación. En este respecto debemos observar que el criterio rector para diseñar la estructura de una ley que se ocupe de los bienes nacionales, tendrá que ser por una parte la prestación de los servicios públicos y a la vez la ordenación jurídica que establezca las reglas para la adecuada gestión de aquellos bienes, en función económicamente productiva y en interés de la Nación como entidad soberana. El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, entre otros preceptos fundamentales, a la vez que atribuye a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pretende lograr “una distribución de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

En esta virtud, una Ley General de Bienes Nacionales, acorde con los requerimientos y los cambios que exige la situación del País, debería tomar en cuenta, por lo que se refiere al uso y aprovechamiento de los bienes nacionales: a) la prestación de los servicios públicos, b) el uso común de otra porción del patrimonio nacional y c) en manera muy principal, el régimen de destino y aprovechamiento del patrimonio nacional, para su adecuada explotación —no está por demás repetirlo—, y para ello se requiera una normativa jurídica clara y precisa para esclarecer en esa forma la distinción que existe entre estatificación y nacionalización.

Expresando estas ideas de otra manera, la Ley General de Bienes Nacionales de 1982 sigue considerando a los bienes que constituyen la materia de su reglamentación desde un punto de vista pasiva. En términos de derecho la ley, y éste es en mi concepto su mayor deficiencia, considera a los bienes nacionales como un patrimonio en conservación, para cumplir su finalidad de destino y los somete en cierta manera a la prestación de los servicios públicos, cuando debería establecer un régimen jurídico diferente, relativo a la gestión productiva de esos bienes y aplicando a ellos un tratamiento legal adecuado a una universidad o conjunto de bienes muebles e inmuebles, en administración en el sentido jurídico que tiene la voz “gestión” y que es la idea que informa el concepto de mandato en Derecho privado, la idea de la representación política en Derecho constitucional y el acto de gobierno en Derecho admi-

nistrativo. Figuras todas ellas presididas, desde el Derecho romano por la recta conducta del gestor, medida a través de la "contemplatio domini".

Me parece oportuno apuntar estas ideas ahora en que la Nación como consecuencia de la nacionalización de la banca privada, ha adquirido un cuantioso acervo de bienes muebles e inmuebles constituidos por terrenos, edificios, acciones y partes de interés o participaciones en empresas mercantiles de diversa naturaleza que por su número e importancia representan un factor decisivo en la economía nacional.

Es verdad que antes del primero de septiembre del año de 1982 en que se promulgó el decreto de la nacionalización de los bancos privados, el Poder Público participaba en sociedades y empresas industriales, comerciales y de servicios; pero a través de instituciones de crédito (bancos y financieras) con personalidad jurídica distinta del Estado. Ahora por razón de dicho decreto, los bienes corporales e incorporeales, muebles e inmuebles, las acciones de empresas industriales y comerciales que pertenecían a los bancos expropiados, forman parte del patrimonio de la Nación y los bienes de las instituciones bancarias que antes fueron privadas, son ahora bienes del dominio de la Nación y por lo tanto tendrán que ser regulados por las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales que requiere reformas y adiciones congruentes con esta importante actividad económica del poder público.