

LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES DE 23 DE DICIEMBRE DE 1981

En el *Diario Oficial* de 8 de enero de 1982 se publicó la Ley General de Bienes Nacionales, abrogatoria de la ley de 1969.

El ordenamiento materia de este comentario, forma parte de un gran número de disposiciones legislativas y reglamentarias promulgadas durante el régimen de gobierno próximo a concluir, como una parte de la acción emprendida para llevar a cabo el programa de "la reforma administrativa", con lo 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 las responsabilidades a su cargo. Es decir, por medio de esa reforma, según reiteradas declaraciones de altos funcionarios, se ha tratado de reorientar las actividades del gobierno de la República, para lograr una adecuada coordinación de las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a sistemas de planeación, programación, presupuesto y evaluación de la prestación de los servicios públicos.

Dentro de tal reforma se encuentra el programa para la administración eficaz de los recursos materiales con los que cuenta el sector público para desempeñar sus funciones. Este programa comprende la adecuación del régimen jurídico aplicable al uso y aprovechamiento de los bienes de la nación a los requerimientos actuales de una sociedad en rápida transformación y conforme a la nueva estructura y organización de las dependencias gubernamentales. Tales son en principio las razones que motivan la iniciativa y posterior promulgación y publicación de la Ley General de Bienes Nacionales, que será objeto de esta breve glosa.

Ahora bien, la anterior consideración previa tiene por objeto ubicar la ley que se habrá de comentar en seguida, dentro de un marco general de la política administrativa postulada por el gobierno de la República en el periodo constitucional que concluirá el 30 de noviembre próximo.

Desde el punto de vista jurídico, único que interesa para los fines de este estudio, la Ley General de Bienes Nacionales se encuentra en obvia relación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 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 apropiada desde el punto de vista constitucional, deberían ser llamadas "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 en la fracción IV del artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto por lo que se refiere a los bienes inmuebles de la nación de dominio público y de dominio privado. En ellas se encuentra el origen aplicable a todos los bienes de que, sea por disposición constitucional o por actos de cualquier naturaleza, la Federación es la propietaria.

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.

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 a la ley en vigor se encontraban dispersas en diversos ordenamientos y mandamientos administrativos.

Por medio de esa 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 alcanzar 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 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, entendiéndose por tales tanto a las secretarías del despacho y los departamentos administrativos como las entidades que componen la administración pública paraestatal.

a las que se refiere el artículo 3° 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 de los "bienes de destino", ampliada a las entidades públicas federales y estatales, concepto que hasta ahora en el derecho administrativo se había aplicado solamente al conjunto de bienes atribuidos en uso a cada una de las secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo, mas no como ahora, a entidades públicas de otra naturaleza que no forman parte integrante del poder federal (organismos paraestatales).

La circunscripción material de aplicación de la ley se encuentra establecida en el artículo 9°, a saber: sus disposiciones son aplicables a la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación de inmuebles federales; la ejecución de obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición que en esos bienes se ejecuten por parte de 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 pública federal, conforme al cual cada dependencia debe formular un programa anual de sus necesidades inmobiliarias para el cumplimiento de las funciones a su cargo y obtener de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas autorización de dicho programa. Este sistema también, por disposición de la ley, es aplicable a las dependencias y entidades paraestatales. La mencionada Secretaría podrá 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 serán autorizadas por el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre desarrollo urbano, al determinar la disponibilidad de inmuebles federales y en su caso permitir las adquisiciones que se soliciten.

Dentro de esta perspectiva destaca el capítulo relativo a la delimitación, control, administración 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 desde ahora las bases jurídicas en las que se sustente el impulso económico que requiere esta zona de particular importancia para el desarrollo pesquero, turístico e industrial que en lo futuro puede tener, así como para lograr una mejor protección de nuestros litorales.

En cuanto a la estructura general de la ley, sus disposiciones quedan agrupadas en nueve capítulos, 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 que 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.

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 incluye 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 toda 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, son bienes de dominio público.

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 adquiera 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).

Independientemente de que la locución "disposiciones de carácter general" empleada en el artículo 6º, fracción II no ha sido feliz por su extrema 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 imperdonable error de técnica legislativa que puede dar lugar, y seguramente se presentará en lo futuro, 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 del régimen jurídico de bienes federales sus normas son de orden público y su aplicación es de interés general, prevaleciendo sobre aquellas disposiciones del Código Civil de orden privado. En ciertos casos deben ser

de preferente aplicación sobre algunas de las disposiciones de la misma Ley General de Bienes Nacionales.

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

Entre las disposiciones cuya aplicación puede ser también importante, encontramos las que en el capítulo segundo se refieren al sistema establecido para la adquisición de bienes inmuebles por las dependencias y entidades de la administración pública federal, por virtud de las cuales 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 programas (artículo once).

La autorización, destino y adquisiciones de inmuebles se otorgarán 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).

En la Ley se prevé (artículos 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 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 del 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).

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" lo que constituye parte de la justa indemnización que conforme a la Constitución está obligada a cubrir la autoridad que realiza la expropiación; 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 aun 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, autoriza 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 privativas 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 las diferencias entre el valor económico de los bienes con los que se cubre el importe de la indemnización y el valor de los bienes expropiados, y otra medida aplicable a personas que perciben ingresos mayores a los que establece 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 justicia paternalista en personas desvalidas económicamente, establece un principio de injusticia, si el afectado no es un hombre de dinero, pobre.

En el capítulo tercero encontramos dos preceptos que merecen comentario. El artículo veinticinco sanciona con la nulidad de pleno derecho todo acto por virtud del cual el concesionario de inmuebles de dominio público transmita 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 concesión cedida.

Esta disposición es digna de elogio, en la medida en que evita la especulación y el tráfico inmoral a 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 de ella derivan podrán ser cedidos a terceros bajo ningún título, excepto cuando se trate de aportaciones a sociedades o empresas de las que forme parte el titular de la concesión, siempre que dicha aportación se haga con autorización de la Secretaría de Asentamientos Hu-

manos 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.

El artículo 37 que se refiere a la destinación de los bienes inmuebles al servicio de entidades de la administración pública federal o de los gobiernos federales o 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 Bellas Artes y Literatura.

Permítaseme hacer dos observaciones: la primera 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 posglosadores llamaban leyes menos que perfectas o, si se quiere, leyes imperfectas. Por mi parte, yo diría que es un precepto inútil.

El párrafo tercero es digno 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". 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 referida Ley de que antes, en el artículo 16 de la misma, 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?

De pronto creí estar en un error. Venturosamente consulté la opinión de un jurista indiscutible, el maestro don Gabino Fraga, que en su obra *Derecho administrativo* (Ed. Porrúa, México, 1979, pág. 203) cita a Buttgenbach, y enseña:

El mismo autor que hemos venido citando nos previene contra una posible confusión 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; 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, que al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de este 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.

La ley, en el artículo 33, fija el plazo de dos años (sobre el 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 puedan hacer los propietarios de predios colindantes.

El artículo 40 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 encuentren en el caso antes mencionado, mediante el pago de la compensación que convenga con la entidad propietaria.

El capítulo que se denomina "De la Zona Federal Marítimo-Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar" 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 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 cuanto a las playas, la ley dispone que la zona federal marítimo-

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 marítimo-terrestre.

En los lagos, lagunas y esteros que se comunican directa o indirectamente con el mar o cualquiera otro depósito de agua marítima, la franja de veinte metros de zona federal se delimitará a partir del punto adonde 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 sencillas, deben constar en los preceptos de la ley, porque son la base legal de cualquier operación de deslinde y ubicación de la zona federal marítimo-terrestre propiedad de la nación de la que está excluido todo acto de ocupación de los particulares 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 del mar, de la zona federal marítimo-terrestre y se dispone que cuando éstas lleguen a invadir propiedades particulares la nueva zona federal se determinará ubicando la franja de veinte metros como ha quedado establecido, es decir 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 la zona federal marítimo-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 marítimo-terrestre y el límite de la zona marítimo-terrestre original.

Esta porción de terreno sigue formando parte de los bienes del dominio público a pesar de no ser ya zona federal marítimo-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 caracterís-

ticas 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 reforma 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).

En el capítulo quinto se ubican las disposiciones aplicables a los bienes del dominio privado de la nación. 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 del 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 donatorio 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, fracciones IV, V y VII).

Uno de estos casos previstos en la ley es la donación en favor de organizaciones sindicales, previa la prestación 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 el bien donado como sus mejoras, produce el efecto de que los bienes reviertan en favor de la Federación (artículo 61, párrafo final).

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.

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 aun 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 de la posibilidad de adquirirlos por decisión soberana y autárquica de la autoridad a cualquiera otra persona excepto aquella que el funcionario público que ordena la venta decidió transmitirle la oportunidad de un inmueble que pertenece a la nación.

El artículo 66 ordena que el pago del precio de los inmuebles adquiridos por particulares deberá efectuarse de contado, excepto que se trate de enajenación en beneficio de grupos o personas de escasos recursos, si tienen como finalidad resolver necesidades de vivienda de interés social o la realización de actividades sociales y culturales. En estos casos deberá exhibirse de contado el 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.

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, fracciones I, II y III), así como las declaraciones administrativas en el sentido de que un bien forma parte del dominio público (fracción VII).

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 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.

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 a un millón de pesos, en contraste con la cuantía establecida en la ley anterior, de quinientos 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 cinco mil y cien mil pesos, además de la cancelación de la autorización que les hubiere otorgado para actuar como fedatarios en esa materia, cuando autoricen actos o contratos en contra de las 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.

En mi opinión, la Ley General de Bienes Nacionales que ha sido materia de este comentario, sigue los mismos principios de las leyes que la precedieron y que informaban y conformaban la idea de Estado liberal en el siglo decimonónico y 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 marítimo-terrestre y unas cuantas más, a las que ya me he referido.

En efecto, la Ley de Bienes Nacionales de 1902, 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 del 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.

Cuando a partir de la Constitución de 1917 el dominio directo de la nación se ejerce sobre las tierras y aguas, sobre los productos del subsuelo que forman parte del territorio nacional y sobre aquella porción marítima en la que el Estado mexicano ejerce soberanía y jurisdicción, la nación adquirió así el dominio y control sobre uno de los factores de la producción interviniendo así indirectamente en la actividad económica. El poder público no sólo presta servicios públicos, tiene como misión la de 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 bienes 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, busca "hacer una distribución equitativa 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) el criterio de 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 federal, para su adecuada explotación —no está por demás repetirlo— y para ello se requiere 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 pasivo. En términos de derecho la Ley, y este 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 informe el concepto de mandato en derecho privado, la idea de representación política en derecho constitucional y el acto de gobierno en derecho administrativo. Figuras todas ellas presididas, desde el derecho romano, por la recta conducta del gestor, medida a través de la *contemplatio domini*.

Me parece oportuno comunicar estas ideas ahora 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 corriente año 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 de los bienes nacionales y el patrimonio de las instituciones bancarias que antes fueron privadas son ahora bienes de la nación y por lo tanto tendrán que ser regulados por una nueva Ley General de Bienes Nacionales.

Ignacio GALINDO GARFIAS