

comentarios a la nueva ley general de bienes nacionales

Jorge Luis Ibarra

El *Diario Oficial* de la Federación del 8 de enero del presente año da a conocer una nueva Ley General de Bienes Nacionales que fue aprobada en el último período de sesiones del Congreso de la Unión. Esta ley abroga a la anterior, publicada en el *Diario Oficial* del 30 de enero de 1969, consta de 99 artículos que se distribuyen a lo largo de nueve capítulos en el orden siguiente: de Disposiciones Generales, de las Adquisiciones de Bienes Inmuebles, de los Bienes de Dominio Público, de la Zona Federal Marítima Terrestre y de los Terrenos Ganados al Mar, de los Inmuebles de Dominio Privado, de los Muebles de Dominio Privado, del Registro Público de la Propiedad Federal, del catálogo e inventario de los Bienes y Recursos de la Nación, por último, el de Sanciones.

La ley que comentamos conserva gran parte de la anterior en lo relativo a la clasificación del Patrimonio Nacional en bienes del dominio público y del dominio privado de la Federación, garantizando, en lo fundamental, el anterior régimen de la Propiedad de

ambos, aunque con algunas adiciones. En el primer caso se sostiene su carácter inalienable e imprescriptible (art. 16); en el segundo caso se distingue según se trate de bienes inmuebles o muebles del dominio privado. Los inmuebles de dominio privado pueden ser sujetos de cualquier contrato con excepción del comodato y de las donaciones no autorizadas por la propia ley (arts. 58 y 71), se introduce un elemento novedoso que consiste en que a estos bienes se les agrega a su carácter inembargable, ya contemplado en la anterior ley, la imprescriptibilidad, (art. 60). Tratándose de los bienes inmuebles de dominio privado se conserva su carácter inembargable y sólo podrán prescribir a favor de los particulares si se duplican los términos establecidos por el Código Civil para el Distrito Federal.

Los elementos novedosos de la ley, además de que proporcionan una mayor sistematización, consisten en que definen con mayor claridad las atribuciones y responsabilidades de la Administración Pública Federal en el manejo

de bienes nacionales, así como la aclaración de ciertos procedimientos administrativos, destacando el de la expropiación de bienes de particulares, el otorgamiento de concesiones, las reglas para determinar la zona federal marítima terrestre, y las de la declaración de bienes vacantes.

En materia de control de los Inmuebles Nacionales la L.G.B.N. convierte a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas S.A.H.O.P. en una *supersecretaría* que asume grandes poderes en el manejo de estos bienes, sean del dominio público o del dominio privado, con excepción de aquéllos que expresamente se le encarguen a otras instancias de la administración pública. El Artículo 8o. de la ley le otorga de manera general las atribuciones de poseer, vigilar, conservar o administrar los inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público; la administración y ejercicio de la posesión nacional sobre las playas marítimas, la zona federal marítima terrestre y los terrenos ganados al mar; otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los inmuebles de dominio público; intervenir en la adquisición, control, administración, enajenación, permuta, inspección y vigilancia de los inmuebles federales; intervención en las operaciones de compra-venta, donación, gravamen, afectación u otras por las que la Federación adquiera o enajene la propiedad, el dominio o cualquier derecho real sobre inmuebles; autori-

zar los actos jurídicos de las entidades para-estatales de la administración federal por las que se adquiera o transmita la propiedad sobre inmuebles; aprobar y registrar los contratos de arrendamiento que con el carácter de arrendatarios celebren las dependencias de la administración federal, o las que como arrendadores o arrendatarios celebren las entidades para-estatales, respecto de inmuebles; solicitar a la Procuraduría General de la República el ejercicio de la acción reivindicatoria de los bienes de la nación (atribución que competía a la Sría. de Gobernación de acuerdo con la ley orgánica de la Administración Pública Federal L.O.A.P.F.); ejercer en representación del Gobierno Federal la facultad o derecho de reversión, respecto de la propiedad inmobiliaria federal. Salvo disposiciones en contrario, las nuevas atribuciones de S.A.H.O.P. se contuvieron, además, en las adiciones y reformas a la L.O.A.P.F., artículo 37 (D.O. 4-1-82).

En el desarrollo de la L.G.B.N. se van precisando estas atribuciones no contempladas en el artículo reseñado en el párrafo anterior. Destacará el ejercicio de las facultades del ejecutivo federal, la declaración de los bienes de dominio público, la incorporación al dominio público, la desincorporación del dominio público, las reglas de policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público, la anulación administrativa de concesiones, permisos o autorizaciones etc.,

que ejercen por conducto de S.A.H.O.P. (art. 17). Son muchas otras las especificaciones de estas atribuciones que resulta cansado enumerarlas; por lo tanto, sólo señalaremos algunos artículos de interés como el 21, 22, 24, 25, 26, 37, 40, 41, 43, 46, 47, 49, 57, 53, etc.

Las atribuciones que la L.G.B.N. otorga a S.A.H.O.P. la convierten en una fortísima entidad dentro de la administración pública y permite definir con mayor claridad el órgano encargado del control, clasificación y adquisición.

La Secretaría de Comercio (SECOM), es la encargada de tales atribuciones (arts. 77 al 81).

En relación a los procedimientos administrativos que son mayormente precisados y definidos por la ley, cabe destacar el de la expropiación por causa de utilidad pública. La ley de expropiación vigente para el Distrito Federal y para el país en materia federal, que data de 1936, no precisa a la autoridad que ordena la ocupación administrativa del bien expropiado, tampoco a la que fija el monto de la indemnización, ni a la que determina el régimen de pago. Pues bien, en la nueva L.G.B.N. se otorgan esas atribuciones a la S.A.H.O.P., la comisión de avalúes de bienes nacionales y la S.P. y P. respectivamente (art. 14). Cuando se trata de expropiar para el Estado, se determina con claridad que los bienes forman parte del Patrimonio Nacional desde la publicación del decreto respectivo en el *Diario Oficial* (art. 14).

Respecto a la forma de cubrir el monto de la indemnización, se establece claramente que ésta podrá hacerse en especie, mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, siempre que los afectados sean personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tercios del salario mínimo general de la zona y que el inmueble expropiado estuviera utilizado como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado. (art. 14). La indemnización en especie sólo se contempla en la Ley Federal de Reforma Agraria en el caso de expropiación de bienes ejidales y comunales.

Las concesiones sobre inmuebles de dominio público son mejor controladas en la nueva ley, misma que sigue sosteniendo que aquéllas no transmiten derechos reales a los concesionarios (art. 20). Se establece un máximo de veinte años, prorrogables, para la duración de las concesiones. A los concesionarios se les fija la obligación de cubrir en la Tesorería de la Federación una cuota de los productos obtenidos; asimismo, un pago de derechos correspondiente al 5% mensual sobre los productos obtenidos para el financiamiento de los servicios de inspección y vigilancia (art. 20). Se regulan con mayor precisión las causales de extinción, revocación, nulidad y rescate de la concesión (arts. 21, 22, 23, 24, 26). Se establece una expresa prohibición para la subconcesión, el arrendamiento, el gravamen o para cualquier acto o

contrato por virtud del cual, persona distinta del concesionario goce de los derechos derivados de la concesión; ello no impide que la concesión pueda cederse, con autorización de S.A.H.O.P., siempre que el cesionario reúna los requisitos y condiciones que se tuvieron en cuenta para el otorgamiento de la concesión (art. 25).

En materia de la zona federal marítima terrestre, se precisa con mayor rigor el procedimiento para determinarla en los casos en que la costa presente formaciones rocosas o acantilados, cuando los lagos, lagunas o esteros se comuniquen directa o indirectamente con el mar. Tratándose de cabos y arrecifes se determina que la totalidad de su superficie se considera como zona federal marítima terrestre (art. 49). Se establecen reglas para la nueva delimitación de la zona marítima terrestre cuando ésta sea invadida por las aguas (art. 51) S.A.H.O.P., deslinda y delimi-

ta a esta zona (art. 49) igualmente, autoriza las obras para ganarle terreno al mar, así como tendrá la posesión, administración y control de éstos (art. 53).

Tratándose de la denuncia de un bien vacante, se otorga la acción correspondiente al Ministerio Público Federal y se precisan las reglas del procedimiento para que el juez haga la adjudicación respectiva. El denunciante se beneficiará con una cuarta parte del valor fijado pericialmente una vez que cause ejecutoria la resolución respectiva (art. 76).

Lo comentado constituye lo más relevante de esta nueva ley que, si bien es cierto, da una mayor racionalización al manejo interno y administrativo de los bienes nacionales, no avanza ningún punto importante en una mejor distribución y aprovechamiento de estos bienes en beneficio real del país y sus grandes necesidades. A