

## **Comentarios a la Ley de Bienes Nacionales en el aspecto Notarial.**

Por el LIC. FERNANDO FINCK

1.—La Ley General de Bienes Nacionales de 20 de diciembre de 1968, publicada en el Diario Oficial de la Federación número 25 de 30 de enero de 1969, contiene diversas disposiciones relacionadas con la función notarial, cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULO 48.—En la enajenación de inmuebles que haga la Secretaría del Patrimonio Nacional, en representación del Gobierno Federal, a personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades de habitación, no se requerirá el otorgamiento de escritura ante notario, cuando el valor de dichos bienes no exceda de veinte mil pesos. En estos casos, será bastante el título de propiedad que extienden al adquirente la mencionada Secretaría”.

“ARTICULO 53.—Los actos o contratos relacionados con los inmuebles de la Nación, que para su validez o por acuerdo de las partes requieran la intervención de notario, deberán celebrarse ante los Notarios del Patrimonio Nacional, que designará libremente la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los autorizados legalmente para ejercer el notariado.

En los lugares en donde no existan Notarios del Patrimonio Nacional, la propia Secretaría podrá habilitar, en casos concretos, con ese carácter, a quienes estén autorizados legalmente para ejercer el notariado, para que, ante su fe, se celebren los actos o contratos a que se refiere este artículo. Ningún notario podrá autorizar una escritura relativa a la adquisición, enajenación o afectación de bienes en que sean parte el Gobierno Federal o los organismos descentralizados, sin la intervención y aprobación previas de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en los términos de Ley”.

“ARTICULO 54.—Los Notarios del Patrimonio Nacional llevarán un protocolo especial para los actos y contratos de este ramo, con sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y con los demás requisitos que la Ley exija para la validez de los actos notariales.

Los honorarios de los Notarios mencionados que deban cubrir los particulares, se regularán de acuerdo con el Arancel; pero los que sean a cargo del Gobierno Federal se reducirán a la mitad.

Los protocolos especiales de los Notarios del Patrimonio Nacio-

nal serán autorizados por las autoridades locales competentes y por la Secretaría del Patrimonio Nacional”.

De acuerdo con esas disposiciones, diversos Notarios de los Estados han venido actuando como Notarios del Patrimonio Nacional y en el libro especial de protocolo a que se refiere la citada Ley.

2.—El artículo 124 de la Constitución Federal previene que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Entre las facultades concedidas al Congreso de la Unión en el artículo 73 de la Constitución Federal, no figura la de legislar en materia civil fuera del ámbito del Distrito y Territorios Federales, por lo que debe entenderse reservada a los Estados, de manera que es a éstos a quienes compete regular todo lo concerniente a la integración y validez del acto jurídico civil.

3.—Además de los elementos necesarios para su existencia, el acto jurídico debe satisfacer determinados requisitos para su validez, entre los que está el relativo a la forma que debe revestir cuando se trate de actos formales, es decir, de actos que para su validez requieren la observancia de la forma prescrita por la ley.

La forma comunmente establecida por la ley para el acto jurídico es la forma escrita que puede consistir según el caso, en un documento privado o en una escritura pública.

La escritura pública, como requisito de forma del acto jurídico civil, sólo puede ser reglamentada por las leyes de los Estados. En atención a su importancia, dado que tiende a asegurar la autonomía de la voluntad de las partes y a constituir una prueba del acto, requiere la intervención de un funcionario con fé pública que lo es el Notario Público y ha sido objeto de reglamentación en leyes especiales que son las leyes del Notariado de cada Entidad Federativa.

La función notarial, en cuanto atañe a la formalización del acto jurídico civil, es una función eminentemente estatal y la actuación del Notario en ejercicio de esa función, no puede ser regulada por las leyes federales, sino por las de los Estados.

4.—El artículo 48 de la Ley General de Bienes Nacionales previene que en la enajenación de inmuebles que haga la Secretaría del Patrimonio Nacional en representación del Gobierno Federal a personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades de habitación, no se requerirá el otorgamiento de escritura ante Notario, cuando el valor de dichos bienes no exceda de veinte mil pesos, en cuyo caso

será bastante el título de propiedad que extienda al adquirente esa Secretaría.

Siendo la enajenación de inmuebles un acto de naturaleza civil, la disposición contenida en dicho precepto implica el establecimiento de una forma especial para el acto jurídico civil, distinta a la escritura pública, para los casos a que la misma ley se refiere y si como hemos visto, corresponde a las leyes de los Estados la reglamentación del acto jurídico civil, inclusive en cuanto a su forma, la disposición que se comenta no puede tener aplicación en las Entidades Federativas. Los actos que en ellas se celebren, tienen que sujetarse a la forma prescrita por las leyes locales, so pena de invalidez.

En el Estado de Veracruz, los contratos de compraventa de bienes inmuebles cuyo valor exceda de mil pesos, deberán otorgarse en escritura pública (Artículo 2255 del Código Civil) y la inobservancia de esa formalidad entraña la nulidad del acto (Artículo 2161 del mismo Código).

Si los actos que menciona el artículo 48 se realizan en el Distrito y Territorios Federales, en donde sí puede tener aplicación la disposición de que se trata, a guisa de mera observación cabe señalar que la forma prescrita, consistente en un título que unilateralmente extienda la Secretaría del Patrimonio Nacional, es inadecuada.

El Capítulo III de la Ley General de Bienes Nacionales se refiere a los bienes inmuebles de la Federación de dominio privado. Por tanto, en las enajenaciones que de los mismos haga la Federación, ya sea a título gratuito u oneroso, actúa como persona de derecho privado y, por ende, tales actos deberán sujetarse a las disposiciones del derecho común.

Las enajenaciones a que alude el artículo 48 constituyen por su naturaleza verdaderos contratos de compraventa, por cuanto implican la transmisión del dominio de una cosa a cambio de un precio cierto y en dinero (Artículo 2248 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales). El artículo 49 de la Ley General de Bienes Nacionales, relacionado con el 48, confirma lo anterior al decir que mientras no esté totalmente pagado el precio, los compradores no podrán constituir ningún gravamen sobre los bienes transmitidos.

Ahora bien, el contrato de compraventa, como todo contrato, es un acto jurídico bilateral que requiere para su formación la intervención del consentimiento (Artículo 1794 fracción I del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales) o sea la concurrencia de las voluntades del vendedor y el comprador.

En la situación prevista en el artículo 48, el simple título que

extienda la Secretaría, en el que seguramente se consignarán el precio de la enajenación y las condiciones de pago (Artículo 47 de la Ley General de Bienes Nacionales), representa un acto unilateral que no puede entrañar un contrato y que por sí solo no puede engendrar obligaciones a cargo del comprador sin que conste su voluntad de adquirir y obligarse en las condiciones señaladas en el título. La ley no dice en que forma deberá constar la voluntad del comprador, de suerte que la forma prescrita por el artículo 48, tal y como se encuentra establecida, resulta defectuosa desde el punto de vista de la técnica jurídica.

5.—En el artículo 53 se previene que los actos o contratos relacionados con bienes inmuebles de la Nación, que para su validez o por acuerdo de las partes requieran la intervención de Notario, deberán celebrarse ante los Notarios del Patrimonio Nacional que designará libremente la Secretaría, dentro de los autorizados legalmente para ejercer el notariado, para que ante su fé se celebren los actos o contratos respectivos.

Queremos suponer que la ley quiso referirse a los Notarios Públicos en ejercicio dentro del Distrito y Territorios Federales, respecto a los cuales sí puede tener aplicación la disposición de que se trata.

Si la intención del legislador fué referirse también a los Notarios de los Estados, la ley resultaría inconstitucional porque como ya hemos señalado, la función notarial, por cuanto implica la formalización del acto jurídico civil, es una función estatal que no puede ser regulada por las leyes federales.

El artículo 10. de la Ley del Notariado de Veracruz dispone que el ejercicio del notariado es una función de orden público que está a cargo del Ejecutivo de la Entidad y que por delegación se encomienda a Notarios profesionales del derecho, a virtud de la patente que para tal efecto les otorga el propio Ejecutivo y el artículo 7o. del propio Ordenamiento estatuye que la dirección del notariado queda a cargo del Ejecutivo del Estado.

Como se ve, los Notarios son funcionarios públicos estatales cuya actuación en el desempeño de la función notarial no puede estar regida por las leyes federales. En todo lo relacionado con la materia civil, es inadmisibles la actuación de Notarios de carácter federal en los Estados. Además, si conforme a nuestra ley llevan la denominación de Notarios Públicos, no pueden ostentar la de Notarios del Patrimonio Nacional, que no está autorizada por la ley local.

Es evidente que para el otorgamiento de uno o varios actos de naturaleza civil, la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene la fa-

cultad indiscutible de escoger al Notario Público estatal que juzgue conveniente, pero de ello no puede derivarse que pueda atribuirle la calidad y el carácter oficial de Notario del Patrimonio Nacional y aún para los casos concretos a que se refiere el precepto que se comenta, el Notario no necesita la "habilitación" de la Secretaría para poder actuar porque ya está habilitado para ejercer su función en términos de la ley local. La designación que haga en su favor la Secretaría no tiene más valor que la gestión que hacen los particulares ante cualquier Notario para que les preste sus servicios.

6.—En el primer párrafo del artículo 54 se estatuye que los Notarios del Patrimonio Nacional llevaran un protocolo especial para los actos y contratos de esa rama, con sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y con los demás requisitos que la ley exige para la validez de los actos notariales. Esta disposición también sólo puede ser aplicable para los Notarios del Distrito y Territorios Federales, más no para los Notarios de los Estados.

Conforme a los artículos 113 y 114 de la Ley del Notariado de Veracruz, el protocolo de los Notarios está constituido por los libros y volúmenes en los cuales el Notario asienta las escrituras y las actas y por el apéndice en el que se glosan los documentos relacionados con aquéllas; el Notario podrá llevar simultáneamente varios libros que no excederán de diez.

El Notario no puede llevar libros distintos a los autorizados por la Ley del Notariado, de manera que está impedido legalmente para actuar en un libro de protocolo especial diverso a aquéllos, autorizado por funcionarios federales.

Además, el artículo 121 de la citada Ley del Notariado previene que cuando se utilicen varios libros simultáneamente, el uso de ellos se hará por riguroso orden numérico, volviendo del último al primero y que los instrumentos se asentarán por su orden cronológico en los términos anteriores. Esta disposición no podría ser cumplida si se autorizara llevar un libro especial destinado exclusivamente a la autorización de determinada clase de instrumentos.

7.—En el segundo párrafo del mencionado artículo 54 se establece que los honorarios de los Notarios del Patrimonio Nacional que deben cubrir los particulares, se regularán de acuerdo con el arancel, pero los que sean a cargo del Gobierno Federal se reducirán a la mitad.

Aquí también es de señalarse que la disposición no resulta aplicable en cuanto a los Notarios de las Entidades Federativas, toda

vez que la regulación de sus honorarios debe sujetarse al arancel local, que no puede ser modificado por la ley federal.

Como mera observación hacemos notar que la referida disposición en ningún caso se justifica, teniendo en cuenta que los Notarios son funcionarios que colaboran en forma gratuita para el control y recaudación de los impuestos federales que causan las operaciones que autorizan, de tal suerte que si no reciben ninguna retribución al respecto, no se justifica la reducción de sus honorarios cuando deban ser cubiertos por el Gobierno Federal, que resulta beneficiado con sus servicios y que está dotado de recursos suficientes. Aún en el Distrito y Territorios Federales, si el arancel expedido por el Congreso Federal señaló las cuotas que debe percibir el Notario por el ejercicio de su función, no hay razón para que se reduzcan cuando deban ser cubiertas por el Gobierno Federal.

8.—En el tercer párrafo del mismo artículo 54 se establece que los protocolos especiales de los Notarios del Patrimonio Nacional serán autorizados por las autoridades locales competentes y por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Si se entiende por autoridades locales competentes las del Distrito y Territorios Federales, es inobjetable la disposición de que se trata, pero si quiso referirse a las autoridades locales de las Entidades Federativas, cabe hacer el mismo comentario en el sentido de que los Notarios de los Estados no pueden llevar esa clase de libros, ni tienen por qué ser autorizados por las autoridades federales.

9.—Se han hecho los anteriores comentarios con referencia especial a las leyes del Estado de Veracruz, pero estimamos que pueden generalizarse con relación a las demás Entidades Federativas, dada la similitud de legislaciones sobre la materia.

10.—En resumen, consideramos que los Notarios de los Estados de la República no deben ostentar la denominación de Notarios del Patrimonio Nacional ni actuar con tal carácter, aún tratándose de operaciones relacionadas con bienes inmuebles, de la Federación y las que autoricen en su calidad de funcionarios estatales, deben reputarse con plena validez.

Lo anterior no quiere decir que puedan autorizarlas sin el requisito de la intervención y aprobación previas de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en términos del tercer párrafo del comentado artículo 53, ya que siendo parte interesada el Gobierno Federal, la ley señala a dicho dependencia como el órgano encargado de llevar a efecto los trámites tendientes a la formalización de esas operaciones, confiriéndole las atribuciones respectivas.

Las reglas contenidas en los artículos 63 y siguientes de la Ley General de Bienes Nacionales referentes a la necesidad y a la forma de inscribir tales operaciones en el Registro de la Propiedad Federal, son inobjetables aún en el caso de que se hayan celebrado en los Estados, toda vez que se trata de requisitos posteriores a la formalización del acto que en nada afectan a la función notarial.

La disposición del primer párrafo del artículo 67 en el sentido de que los títulos relativos se inscribirán además en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, conforme a la ley del lugar de ubicación de los bienes de que se trata, resulta ociosa porque la obligación de inscribirlos deviene por imperativo de la ley local.

Lic. Fernando Finck.  
Notario Público Número Seis  
de Jalapa, Ver.