

RÉGIMEN DE LOS INMUEBLES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO

LUIS VEGA GARCÍA

I. REFERENCIA HISTÓRICA

I.1. *México Precortesiano*

Enmarcada dentro de un sistema político que evolucionó de la oligarquía a la monarquía absoluta, el derecho azteca tuteló tres modalidades respecto de la propiedad territorial: la propiedad del monarca, los nobles y los guerreros; la propiedad de los pueblos, y; la propiedad del ejército y de los dioses.

De la forma de gobierno finalmente adoptada, deriva las convicciones de que el monarca es el dueño absoluto de los territorios y de que la conquista es el modo originario de adquisición de la propiedad, de forma tal que sólo al rey de los antiguos mexicanos correspondía la triple facultad de usar, gozar y disponer de las tierras, sin limitación alguna.

Originariamente, la propiedad inmueble dimanaba del monarca, quien podía transmitirla, enajenarla o entregarla en usufructo cuando y a quien le pareciera conveniente.

Aquellos nobles, parientes y guerreros a quienes el rey distinguía donándoles, entregándoles en usufructo o de cualquier otra forma enajenándoles tierras, habían de aceptar con el favor, las condiciones que el mandatario les imponía.

Consecuentes con la voluntad real, los favorecidos con la entrega de inmuebles debían transmitirlos de padres a hijos y los sucesivos detentadores estaban obligados a rendir vasallaje al monarca.

A los pueblos, constituidos por las tribus primitivas que sentaron su residencia en pequeños territorios sobre los que establecieron sus hogares, quedó atribuida la nuda propiedad del "capullalli" que no es otra cosa que las tierras requeridas para su subsistencia.

Sobre la base de una propiedad comunal, las familias del pueblo detentaban el usufructo de las parcelas en que se dividían las tierras del "calpulli" o barrio.

Junto a las tierras parceladas del calpulli coexistían las de uso común de los habitantes del pueblo, destinadas principalmente al cultivo colectivo, con cuyas utilidades se sufragaban los gastos públicos y se cubrían los tributos a que el pueblo estuviese obligado.

De naturaleza guerrero y por vocación religioso, el pueblo azteca reconoció

la titularidad de grandes extensiones territoriales en favor del ejército y del clero.

Militares y sacerdotes disponían de un tipo de propiedad institucional, sobre inmuebles que se daban en arrendamiento a quien así lo solicitaba y cuyos rendimientos se destinaban al sostenimiento de las dos instituciones: ejército y clase sacerdotal.

I.2. La Colonia

La razón de la fuerza fue el origen único de la apropiación por parte del conquistador español, respecto de las tierras de los pueblos indígenas de América, en la culminación de una conquista destructiva y cruenta.

A instancias de los conquistadores, Alejandro VI entonces Sumo Pontífice de la Iglesia Católica, pretendió legitimar el despojo con la célebre bula, en la que podemos leer: "Así que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Occidente y Mediodía que por otro Rey o Príncipe Cristiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de Nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres cuando fueron por Vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que ejercemos en las tierras con todos los señoríos de ellas; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, Vuestros herederos y sucesores: y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y los hijos vuestros herederos y sucesores, señores de ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción."¹

Sobre este único título de notoria precariedad, pretendió la corona española justificar la detentación de los territorios descubiertos en el Nuevo Continente.

Así fue que, a luz del derecho positivo español, los territorios de América adquirieron categoría de propiedad privada del monarca conquistador.

Si bien los gastos erogados por el descubrimiento y la conquista fueron cubiertos con fondos de los Reyes Católicos, estos hechos y la dominación consecuente no pueden ser considerados de orden privado, sino que deben observarse dentro del ámbito del derecho público, toda vez que generan facultades de soberanía y jurisdicción en favor del Gobierno del Estado conquistador.

De esta forma, cuando los reyes otorgaban mercedes en beneficio de particulares, reservaban en favor de la Corona la soberanía y jurisdicción.

¹ Cedula, de Puga México, MDLXII, citado por Mendieta y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México y la Ley de Reforma Agraria, Editorial Porrúa, S. A., México, 1975, p. 35.

I.3. México Independiente

Como puede verse, tanto en el México Prehispánico como durante la Colonia, la propiedad inmobiliaria fue originariamente atribuible al monarca, quien podía constituir la propiedad privada en favor de sus súbditos reservándose, en su calidad de titular del poder público, facultades de soberanía y jurisdicción.

El doloroso alumbramiento del Estado Mexicano, luego de un no menos penoso período de gestación, sitúa de pronto a un poder público endeble y presionado por las facciones que aspiran a su control, en la obligación de velar por un territorio de dimensiones más allá de las posibilidades de la población para ocuparlo y del propio poder para defenderlo.

De tal forma que apenas a los 27 años de vida independiente, en 1848, habrá de sufrirse el despojo por parte del invasor imperialista de más de la mitad del territorio mexicano que comprendió la Alta California, Nuevo México y Tejas.

Más que pretender fundar el derecho del Estado respecto de los inmuebles que integran su territorio o regular su tenencia por parte de los particulares, los gobiernos de la joven Nación se dieron a la tarea de promover la distribución de la escasa población sobre el territorio del país; ello explica la abundancia de disposiciones legales en materia de colonización en los primeros años del México Independiente.

Por otra parte, en base a la amortización de sus propiedades, el clero católico desde la época colonial inició la concentración de bienes raíces que en razón de la normatividad a que los sujetaba la propia Iglesia, adquirían carácter de inalienables, conforme ingresaban a su patrimonio.

La magnitud de tal concentración era en gran medida causa del escaso desarrollo económico del país durante los primeros años de su vida independiente, además de que privaba al erario de los ingresos que, vía derechos, podría producirle el tráfico inmobiliario.

En tales condiciones, con la pretensión de remediar los males enunciados, el 25 de junio de 1856 el Presidente Ignacio Comonfort expidió la Ley de Desamortización, cuyo espíritu vióse refrendado con categoría de norma constitucional en el artículo 27 de la Carta Magna de 1857, que dispone: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."²

La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859 expedida por el Presidente Juárez en Veracruz, dispuso en su artículo 1º que: "Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de

² Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1979, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980, p. 610.

³ *Op. cit.*, p. 638.

predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.”³

El 31 del mismo mes de julio se expidió el Decreto que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos y el 2 de febrero de 1861, el ordenamiento por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia.⁴

Las disposiciones legales relacionadas propiciaron con el incremento del patrimonio de Estado, un significativo apoyo financiero a las instituciones públicas.⁵

En la legislación común el Código Civil de 1870 se refirió a los bienes de propiedad pública, que clasificó en bienes de uso común y bienes propios de la Nación.

El 18 de diciembre de 1902 se expidió la “Ley sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales”, atribuyendo a éstos el carácter de imprescriptibles y otorgando la competencia sobre los mismos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. LA NATURALEZA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El Estado, pueblo jurídicamente organizado que dentro de los límites de un territorio propio evoluciona hacia el desarrollo, requiere de la titularidad inquestionable del ámbito espacial en que se desenvuelve.

Si bien combate la idea de la propiedad del Estado a la manera de la concepción privatista, Burdean sostiene la existencia de un derecho real institucional: “El Estado, procede de la asignación de un suelo a un pueblo, la institución estatal no tiene por qué despreñar este medio que le es proporcionado para realizar la idea de derecho que ella encarna. En este sentido existe incontestablemente entre la tierra y el poder un nexo institucional. Sin embargo, sobre un bien material este vínculo no debe confundirse con el que traduce la propiedad porque sirve a intereses bien diferentes en cuanto a su naturaleza particular cuyo contenido se determina por la exigencia del servicio de la institución.”⁷

Aceptamos que el territorio, como elemento del Estado, es el ámbito espacial dentro del que se ejerce el poder estatal; empero sostenemos que, como propiedad del pueblo, el territorio es también el espacio necesario para levantar sus hogares, la fuente básica de su alimentación, la entraña que atesora

⁴ *Op. cit.*, pp. 656 y 665.

⁵ Situación actual del marco normativo y administrativo del Control Inmobiliario Federal y propuesta para la integración de un nuevo sistema de control, administración y aprovechamiento inmobiliario. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1980, p. 2.

⁶ *Op. cit.*, p. 3.

⁷ Citado por Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 181.

sus potencialidades de riqueza en minerales, metales, hidrocarburos y otros energéticos.

Además del imperium, poder de mando que con carácter coactivo el Estado puede ejercer dentro de la circunscripción territorial que le pertenece, el Estado detenta originariamente lo que Laband llama derecho real de naturaleza pública.⁸

No creemos posible desvincular la concepción jurídico-política del territorio, de la significación económica que el Constituyente revolucionario le atribuyó al concebirlo como instrumento del pueblo en lucha para despejar las sombras del subdesarrollo.

En este orden de ideas es que la Constitución de 1917, en su artículo 27 señala: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

Estas son las premisas: la nación es la propietaria originaria de los inmuebles que integran el territorio nacional; es la propia nación, manifestándose por voz de su Poder Constituyente, la que se otorga el derecho de constituir la propiedad privada.

Si bien la iniciativa del artículo 27 Constitucional presentado en el Constituyente pretende, de manera infortunada, fundar ese derecho real de naturaleza pública en el derecho de propiedad absoluta que ostentó el monarca español durante la colonia, es claro que “el Constituyente aprobó el primer párrafo del precepto, que, aunque se le desligue del antecedente colonial, recoge el principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas. Entendemos, en consecuencia, que el Constituyente se afilió a la tendencia que considera el derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública.”⁹

También afirmamos con Tena Ramírez; “Así, pues, no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en dominiales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación.”¹⁰

Aclaremos que bajo el concepto de Nación, entendemos al pueblo que, consiente de sus glorias y penas del pasado se proyecta solidariamente hacia el futuro en busca de su desarrollo pleno.

Es el Estado, personificación jurídica y política de la Nación, quien se encargará de la tutela de los intereses que, tanto para la propia Nación, como

⁸ Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1968, p. 182.

⁹ *Ibid.*, p. 183.

¹⁰ *Ibid.*, p. 184.

para los particulares titulares de la propiedad privada, se establecen en el precepto constitucional aludido.

No obstante lo afirmado por Burgoa, en el sentido de que: "El concepto de 'propiedad originaria' no debe interpretarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas existentes dentro de su territorio como lo hace un propietario corriente."¹¹ Sostenemos que si el Estado no ejercita las facultades derivadas del concepto clásico de la propiedad que formularon los romanos, es en razón de que sus finalidades son en esencia diferentes de los propósitos y objetivos de las personas de derecho privado; de tal forma que, a la manera en que hoy queremos concebir al Estado, debemos asignarle, además de la obligación de tutelar el logro de los fines del derecho, el papel de promotor del desarrollo económico y social.

Considerando que el territorio es, a la vez que elemento del Estado, fuente de subsistencia y riqueza del pueblo y consecuentemente, en cuanto a su carácter de bien inmueble atribuible en propiedad originaria a la Nación; así como que ésta, manifestándose por conducto del Constituyente del 17, ha establecido la propiedad privada respecto de los inmuebles cuyo dominio transmita en favor de los particulares, podemos concluir que la aplicación de regímenes jurídicos distintos a los bienes de la titularidad de particulares y a los de naturaleza pública, es perfectamente justificada.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INMUEBLES DESTINADOS AL SERVICIO PÚBLICO

Sentados de forma más que sucinta los antecedentes, pretendemos circunscribir nuestro análisis a los inmuebles integrantes del patrimonio nacional que se encuentran destinados al servicio de los Poderes de la Unión y cuya regularización jurídica, en el caso de que su titulación o en general su situación frente al derecho sea cuestionable, se estima un renglón importante de contribución al Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.

Las disposiciones inherentes a los bienes del dominio público, se contienen principalmente en los siguientes ordenamientos, cuya denominación habremos de abreviar en lo sucesivo, como sigue:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución).
- Código Civil para el Distrito, en materia común, y para toda la República en Materia Federal (C.C.).
- Ley General de Bienes Nacionales (L.G.B.N.).

3.1. Constitución

Ha quedado señalado que, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución, la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del

¹¹ *Op. cit.*, p. 195.

territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Establece el propio artículo que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

No estamos en presencia de una venta forzada como incongruentemente se afirma en ocasiones; sino que a través de la expropiación el gobierno, parte integrante del Estado, determina la recuperación de la titularidad del bien y, ante la imposibilidad de convenirla por cualquiera circunstancia con el presunto afectado, restituye su propiedad originaria compensando a éste por la merma que sufre en su haber patrimonial, en ejecución de la justicia a cuya tutela se encuentra obligado.

La Nación, continúa el artículo 27, tendrá el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público.

Por otra parte, la norma constitucional a que se alude establece que las iglesias, son incapaces para adquirir, poseer o administrar bienes raíces y que los que tuviere, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación. Los obispados, casa curales, seminarios, asilos y en general los inmuebles destinados a propagación de cultos, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio de la Nación para destinarse a los servicios públicos de la Federación o de los Estados.

El artículo 132 de la Constitución, a su vez dispone que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, se sujetarán a la jurisdicción de los poderes federales. Los inmuebles que en lo sucesivo se adquieran también se sujetarán a la jurisdicción federal en el caso de que la legislación respectiva lo consienta.

3.2. Código Civil

El C.C. clasifica a los bienes en consideración a las personas a quienes pertenecen, en bienes de dominio del poder público o de propiedad de los particulares (Art. 764).

Los primeros pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios (Atr. 765), y se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios (Art. 767). Los destinados a un servicio público son inalienables e imprescriptibles (Art. 770).

3.3. Ley General de Bienes Nacionales

La L.G.B.N. de 23 de diciembre de 1968 publicada en el Diario Oficial de 1969, es el Ordenamiento base para la regulación de los inmuebles que integran el Patrimonio Nacional, es decir aquellos que, correspondiendo de ma-

nera originaria en propiedad a la Nación, no han sido transmitidos en favor de los particulares, o han sido recuperados de la titularidad de éstos por cualquier medio legal.

Así pues el patrimonio nacional se integra por dos tipos de bienes en general: los del dominio público de la Federación y los del dominio privado de ésta (Art. 1º G.L.B.N.).

El artículo 2º, fracción V de la Ley, clasifica dentro de los bienes del dominio público a los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la Ley.

Los bienes del dominio público se encuentran sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, siempre y cuando, en tratándose de bienes ubicados en el territorio de un estado medie la aprobación de la legislatura local, o ésta no se expida en un plazo de 30 días a partir de que se reciba la comunicación respectiva del Ejecutivo Federal (Art. 5º).

La engativa de la legislatura, coloca al inmueble en situación de bien del dominio privado, únicamente para lo relacionado con la jurisdicción local (Art. 5º).

De acuerdo con el artículo 7º, la representación del gobierno federal en la celebración de cualquier contrato o convenio y en la ejecución de todo acto que afecte a inmuebles, corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, en relación con el artículo 37, fracciones VIII y XVIII del propio Ordenamiento, actualmente dicha representación se confía a la Secretaría de Asentamientos Humanos.

Por su parte el artículo 33 fracción I de la misma Ley de la Administración Pública Federal establece que corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial: Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

En consecuencia, de acuerdo con las disposiciones legales relacionadas, afirmamos que en materia de inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, a fines de interés social o general, los propios que se utilizan para dicho fin y los equiparados legalmente a éstos, así como las plazas paseos y parques públicos construidos o conserados por el Gobierno Federal, la intervención en representación de este último, corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Cabe hacer notar que el Departamento del Distrito Federal, aun cuando tiene naturaleza de Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con la Ley Orgánica que regula lo relacionado con su gobierno, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978 tiene personalidad y capacidad para la adquisición, posesión y adminis-

tración de los inmuebles que le sean necesarios, en los términos de los artículos 32 al 43 del citado Ordenamiento.

Por otra parte es la Procuraduría General de la República, en su carácter de abogado y asesor jurídico de la República, a quien compete el ejercicio de la acción reivindicatoria, así como el de cualquiera otra que sea necesario deducir en vía judicial para la defensa de los bienes de la Nación (Art. 7º, último párrafo).

Son características de esencia de los bienes de dominio público de la Federación, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, así como la circunstancia de no encontrarse sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

Compete al Ejecutivo Federal la declaración en el sentido de que un bien forma parte del dominio público en los términos de la Ley (Art. 10, fracción I).

Asimismo son atribuciones de dicho poder, entre otras la incorporación o desincorporación mediante decreto, de bienes al o del dominio público (Art. 10, fracciones II y III).

Por considerarlo de importancia fundamental para los efectos del presente ensayo, se transcribe en lo conducente el artículo 23 de la L.G.B.N., que detalla los inmuebles que por encontrarse destinados al servicio público, se comparan a los del dominio público de la Federación: "I. Los palacios de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación; II. Los inmuebles destinados a las Secretarías, Departamentos de Estado y sus dependencias; III. Los inmuebles destinados a las oficinas y dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial; IV. Los predios rústicos directamente utilizados en los servicios de la Federación; V. Los establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno federal; VI. Los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones; VII. Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los organismos públicos de carácter federal, con la salvedad que indica el artículo 25, mientras no hayan sido objeto de un acto voluntario de enajenación, con arreglo a las leyes, por virtud del cual se transmita su dominio a personas de derecho privado, y VIII. Cualesquiera otros inmuebles adquiridos por procedimientos de derecho público diversos de los señalados en la fracción II del artículo 3º de esta ley."

Cuando alguna dependencia de la Administración Pública Federal decidiera la adquisición de un inmueble para destinarlo a un servicio público, a un fin de interés general o para utilizarlo en el desempeño de las atribuciones del gobierno federal, debe sujetarse al siguiente procedimiento, establecido en el artículo 26 de la L.G.B.IV:

— Obtener la autorización de la inversión por la Secretaría de la Presidencia y por la de Hacienda y Crédito Público por lo que hace al gasto respectivo. Atendiendo la redistribución de atribuciones contenidas en la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe entenderse que tal auto-

rización es de competencia de la actual Secretaría de Programación y Presupuesto.

En tratándose de adquisiciones a título gratuito, debe entenderse que no es necesaria tal autorización, en virtud de que no generará ninguna erogación.

— Conocer la opinión de la Secretaría del Patrimonio Nacional, actualmente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y encomendarle a esta dependencia las gestiones de firma, registro y archivo de la escritura y título de propiedad.

— Determinar el precio en cantidad no mayor de la que arroje el avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Como se observa, el legislador fue cuidadoso en no hablar de ninguna figura jurídica de derecho privado, para determinar la vía de la adquisición.

Sin embargo, pensamos que válidamente pudiera hablarse de la celebración de contratos de compraventa o donación de inmuebles en favor de la Federación, sin contrariar la intención del Constituyente en el sentido de atribuir a la Nación la propiedad originaria de los inmuebles que componen el territorio nacional, toda vez que radica en la propia Nación el derecho a constituir la propiedad privada mediante la transmisión o reconocimiento del dominio en favor de los particulares, quienes pueden convenir con el Estado, la retransmisión a título oneroso o gratuito.

Por otra parte, el Estado puede readquirir el dominio de bienes reconocidos o transmitidos en favor de los particulares, cuando el gobierno federal declare y justifique que son de utilidad pública, cubriendo al afectado una indemnización que tiene carácter compensatorio por el menoscabo patrimonial sufrido (Art. 27).

La utilidad pública tocará determinarla a la autoridad del ramo respectivo, mientras que a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponderá fijar el monto de la indemnización y los procedimientos para la ocupación administrativa.

Por su parte, será de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (antes de la de Hacienda y Crédito Público) la determinación de la forma de pago cuando éste deba hacerse con cargo a la Federación.

Los inmuebles que se destinen a un servicio público deberán utilizarse para tal fin en un plazo de 6 meses a partir de su recepción por parte de la dependencia o institución prestadora de tal servicio, debiendo retirarse en caso de incumplimiento (Art. 28).

Para destinar un inmueble al servicio público, así como para modificar su destino se requiere decreto que expida el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. El destino en favor de entidades públicas o privadas no transmite la propiedad ni derecho real alguno sobre el inmueble (Ar. 29).

La venta en subasta o fuera de ella, de inmuebles federales y la adquisición de inmuebles para el servicio de alguna dependencia del gobierno federal o de un organismo descentralizado, se harán con base en los avalúos que practique o apruebe la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en la inte-

ligencia de que ninguna venta o permuta se otorgará por precio inferior al que señale el avalúo (Art. 44).

Los actos o contratos relacionados con los inmuebles nacionales que para su validez o por acuerdo de las partes requieran de intervención de notario, se otorgarán ante los llamados notarios del patrimonio nacional o del patrimonio inmueble federal, que la Secretaría de Asentamientos Humanos designa libremente dentro de los autorizados para desempeñar la función notarial (Art. 53).

Ningún notario deberá autorizar escrituras relativas a adquisiciones, enajenación o afectación de bienes en que sea parte el gobierno federal o los organismos descentralizados, sin la intervención y aprobación previas de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Art. 54).

Consideramos que el grado de invalidez del instrumento público otorgado en contradicción a lo que se señala en el párrafo anterior, trasladando al caso las disposiciones del derecho común, sería el de nulidad relativa; criterio que parece ratificado por la propia Secretaría de Asentamientos Humanos cuando procede a la inscripción preventiva de esos títulos y ordena la convalidación de los mismos en los términos de la Ley.

Al respecto cabe señalar que, con frecuencia, los particulares suelen transmitir la propiedad de inmuebles en favor de la Federación, a título gratuito, para coadyuvar al establecimiento de un servicio público cuya prestación resulta urgente, razón por la cual suele abreviarse la tramitación y procederse a la regularización posterior.

Los notarios del patrimonio inmueble federal llevarán protocolos especiales para los actos enunciados, los cuales deberán ser autorizados por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Sus honorarios se reducirán a la mitad del monto que señale el arancel correspondiente, cuando sean a cargo de la Federación (Art. 54).

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas está a cargo del Registro Público de la Propiedad Federal, en el cual se inscribirán (Arts. 63 y 65).

— Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al gobierno federal sobre bienes inmuebles;

— Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal, cuyo plazo sea de cinco años o mayor;

— Las resoluciones de ocupación y sentencias relacionadas con inmuebles federales, que pronuncie la autoridad judicial;

— Las informaciones ad-perpetuam promovidas por el Ministerio Público Federal, para acreditar la posesión y el dominio de la Nación, sobre bienes inmuebles;

— Las resoluciones judiciales o de árbitros o arbitradores que produzcan algunos de los efectos mencionados en la fracción I;

- Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes, y
- Los demás títulos que, conforme a la ley, deban ser registrados.

Dentro de los bienes del dominio público sólo son inscribibles en el Registro Público de la Propiedad Federal, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los que de hecho utilice para tal fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley (Art. 66).

Los documentos mencionados se inscribirán también en el registro público de la propiedad que corresponda según la ubicación de los bienes (Art. 67).

También compete a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la elaboración del Catálogo y el inventario general de los bienes y recursos de la Nación y mantenerlo actualizado (Art. 73).

Para tal efecto las dependencias federales le proporcionarán, cuando lo solicite, copia de los inventarios de los bienes y recursos nacionales que posean o administren (Art. 74), así como los informes y datos necesarios para mantener actualizado el catálogo e inventario (Art. 75).

4. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN AL CONTROL DE INMUEBLES

Ha sostenido Alejandro Carrillo Castro que los objetivos del Programa de Reforma Administrativa se orientan a la atención de planteamientos, tanto de gobernados como de servidores públicos, de tal forma que el desarrollo de una administración pública debe permitir: "A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo."¹²

Dentro de los once programas contemplados en las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976", se incluye el que se anuncia como: "VIII. Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal."¹³

Hemos conceptualizado al estado contemporáneo como promotor de su desarrollo y, en consecuencia, sostenemos con Carrillo Castro que el objetivo político prioritario del gobierno es el "de promover, en todos los aspectos, la

¹² Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. Miguel Ángel Porrúa, S. A. México, p. 50.

¹³ *Ibid.*, p. 52.

cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población".¹⁴

Estas ideas permiten caracterizar al actual régimen de gobierno como impulsor de una reforma administrativa económica y social que tiene por eje la programación y consecuentemente contempla, entre otros, como objetivo global del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982: "Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos".¹⁵

Con la pretensión de alcanzar el objetivo enunciado, actualmente se trabaja en el sector público para establecer sistemas adecuados para la administración de recursos materiales, a través del: "Establecimiento de normas referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de bienes muebles e inmuebles de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal."¹⁶

La programación para el control y aprovechamiento óptimo de los inmuebles del dominio público destinados a la prestación de un servicio público, supone la disponibilidad de una información sistematizada que permita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal el conocimiento preciso de:

- Los inmuebles destinados a los servicios públicos cuya prestación tienen atribuida, que se encuentran debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal;
- Los documentos e instrumentos que amparen la titularidad de inmuebles a su servicio que se encuentran inscritos con carácter preventivo en dicho Registro, por encontrarse pendientes de perfeccionamiento.
- Los inmuebles que estando afectos a la prestación de servicios públicos a cargo de la Federación han sido indebidamente titulados en favor de organismos y autoridades distintos de aquella, así como de personas de derecho privado.
- Los inmuebles que se encuentran formalmente destinados al servicio público de dependencias o entidades y que de hecho ya no son utilizados en tales fines.

La racionalización en el uso y administración de los recursos inmobiliarios

¹⁴ *Ibid.*, p. 134.

¹⁵ *Ibid.*, p. 135.

¹⁶ *Ibid.*, p. 145.

nacionales destinados por el gobierno federal a los servicios públicos, requeriría de que las dependencias y entidades verificaran la correcta ubicación de los bienes raíces con respecto al marco dispuesto por los ordenamientos legales vigentes.

Tal verificación podría programarse en coordinación con la dependencia que tiene atribuida la función del control de los inmuebles federales, contemplando el desempeño de las acciones que enunciativamente se describen:

— Elaboración y actualización del catálogo e inventario de inmuebles nacionales destinados al servicio de dependencias y entidades.

— Incorporación al patrimonio federal de los inmuebles afectos al servicio público que por alguna razón se encuentran incorrectamente titulados en favor de personas de derecho público o privado a quienes, en términos de la Ley, no corresponde su titularidad.

— Tramitación de la formalización, perfeccionamiento y registro de títulos de propiedad que amparan los derechos de la Federación, sobre inmuebles destinados al servicio público.

— Solución de los problemas jurídicos que específicamente se susciten con motivo de la posesión y propiedad de inmuebles federales.

— Determinación de los inmuebles de propiedad federal que, encontrándose formalmente afectos al servicio de dependencias o entidades, no hubieren sido utilizados para su finalidad original o se hubiere dejado de tener interés en conservarlos, para la toma de decisiones respectivas por parte de las autoridades competentes.

5. REFERENCIA AL RÉGIMEN AGRARIO

5.1. Expropiación de bienes ejidales y comunales

Los derechos de los núcleos de población sobre los bienes agrarios serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Los actos que se ejecuten en contravención a las características apuntadas son inexistentes. (Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

En congruencia con lo anterior, los derechos de los ejidatarios sobre la unidad de dotación y sobre los bienes del ejido son inembargables, inalienables y no podrán gravarse. Los actos que contravengan estas características son también inexistentes (Artículo 75 de la L.F.R.A.).

No obstante, los bienes ejidales y comunales pueden ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública, evidentemente superior a la utilidad social del ejido o comunidad. Se comprende como causa de utilidad pública, entre otras, el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público (Artículo 112 de la L.F.R.A.).

La expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por

avalúo, atendiendo al valor comercial de los bienes en función de su destino final (Artículo 121 de la L.F.R.A.).

Hemos sostenido que la indemnización en este caso, no tiene el carácter de precio en una venta forzada, sino que debe entenderse como una compensación por la merma patrimonial sufrida por el afectado.

Frecuentemente, los propios núcleos de población solicitan el establecimiento de un servicio público que debe ser prestado y administrado por el gobierno, en razón de que ello constituye un beneficio directo para los mismos núcleos.

En este orden de ideas, con fundamento en la idea de la propiedad originaria de la Nación, y en el carácter de promotor del desarrollo atribuido al Estado, se estima que la compensación a favor del núcleo de población afectado, podría considerarse constituida por el establecimiento y prestación del servicio público que, a mayor abundamiento, implica una inversión que afecta al gasto público.

Estas consideraciones nos conducen a proponer, como hipótesis de excepción, que cuando la causa de utilidad pública origen de la expropiación sea la descrita en líneas anteriores el gobierno pueda quedar liberado del pago de la indemnización en dinero.

5.2. La Parcela Escolar

En términos de la Ley se conceptúan como parcelas escolares las superficies de extensión igual a las de las unidades de dotación adjudicadas a los ejidatarios, de que deben disponer las escuelas rurales en ejidos y comunidades para destinarlas a la investigación, enseñanza y prácticas de la propia escuela a que pertenecen (Artículo 101 y 102 L.F.R.A.).

Estamos en presencia de un supuesto complejo y excepcional, en el que la administración pública, adquiere carácter de titular de derechos sobre bienes agrarios, en razón de que las escuelas disponentes de parcelas, dependen de ella.

De aceptarse el doble carácter de inmueble del dominio público y bienes de naturaleza agraria, le resultarían aplicables dos ámbitos normativos que podrían generar contradicciones. Los límites en cuanto a extensión y propósitos del presente trabajo nos sujetan a dejar planteada la cuestión que, por otra parte nos invita a reflexionar sobre posibles alternativas teóricas de solución.