

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**ADMINISTRACION Y DISPOSICION DEL PATRIMONIO
MUEBLE DEL DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

CONSTANCIO ABIGAIL PASCACIO BALLINAS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis Queridos Padres:

SRA. AMPARO BALLINAS DE PASCACIO

(Q.E.P.D.)

Como un testimonio de mi eterno
agradecimiento, por su abnegación,
cariño y los nobles deseos de ha-
cer de mí un profesionista.

y

SR. PEDRO V. PASCACIO SANCHEZ.

Ejemplo de responsabilidad, recti-
tud y cabal gufa en el futuro de
sus hijos.

A mis estimados hermanos:

Cielo Edith,

Amparo Divina y

Rolando Homero

Con especial cariño fraternal.

A mis abuelos:

Paternos y Maternos.

Con todo respeto.

A mis apreciables:

Tíos; Tíos políticos, primos;
primos políticos, padrinos y-
compadres.

En honor a los sabios con-
sejos y orientaciones recibi-
das.

Con todo respeto y cabal reconocimiento:

Al SR. DON ABELARDO DE LA TORRE GRAJALES.

Con amplia estimación y sincero afecto:

Al SR. PROFR. EDGAR ROBLEDO SANTIAGO.

Con profundo agradecimiento:

Al SR. LIC. EDUARDO RIVAS JUAREZ.

A mi Escuela, Maestros,

Compañeros y Amigos.

Al Sr. Lic.

ALFONSO NAVA NEGRETE.

Director del Seminario de Derecho Administrativo:

En agradecimiento por su ayuda y dirección que me prestó en la elaboración del presente trabajo.

A CHIAPA DE CORZO.

I N T R O D U C C I O N

La presente tesis contiene todos los errores que suelen tener las --- obras de los autores que por vez primera se enfrentan a una empresa de esta - naturaleza, y no obstante la conciencia que tuve de que serían inevitables, - me apliqué con tesón y voluntad inquebrantable a realizar esta imperfecta ha- zaña por mi deseo de concluir la carrera de Licenciado en Derecho por ser la- meta que me impuse y el anhelo acariciado por mucho tiempo, que al fin ha lle- gado a feliz término, afortunadamente, presentando para obtener dicho grado - esta obra que bajo la generosa orientación del Sr. Lic. Eduardo Rivas Juárez, - actual funcionario de la Dirección General de Bienes Muebles por una parte y - la del Sr. Lic. Alfonso Nava Négrete como Director del Seminario de Derecho - Administrativo, han hecho posible su configuración.

El problema mayúsculo que ha influido en mí para decidirme a realizar este estudio, ha surgido de la preocupación consciente que adquirimos los que laboramos en la Secretaría del Patrimonio Nacional de lo que ahora constituye la "crisis del manejo de los Muebles de Dominio Privado de la Federación", -- que es en realidad el cruzamiento de facultades de diversas dependencias de - Estado en el control de los mismos; la falta de una reglamentación específica y aún más, la falta de autonomía en determinados aspectos, de la Secretaría - del Patrimonio Nacional, para ejercer un completo control de estos bienes.

Para llegar a nuestro objetivo primeramente se hizo un somero estudio

del concepto del Patrimonio; de los Bienes; del Dominio Público y del Patrimonio Nacional, para tratar de encuadrar el tema en el ámbito doctrinario y tener bases firmes para desarrollar nuestro trabajo. Seguidamente nos avocamos al estudio de los antecedentes históricos sobre el control del Patrimonio Mueble Nacional, a fin de saber con cuáles disposiciones normativas se contaba anteriormente, haciendo ver sus ventajas o sus defectos. Asimismo, por otra parte, tratamos de investigar detenidamente las Dependencias que han antecedido, a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dedicadas al vigilar y controlar los bienes muebles de la Nación. En el capítulo tercero, se hizo una enumeración de Leyes, Reglamentos, Acuerdos relacionados sobre bienes muebles de propiedad Federal, con el fin de saber qué aplicación tienen en la actualidad dichos ordenamientos y destacar los aciertos, defectos u omisiones que en opinión del sustentante pudiese tener, haciendo comparaciones y reflexiones con otros ordenamientos que han regido antes sobre la materia.

En este mismo capítulo, ahora dedicamos nuestra atención a la investigación de las otras Secretarías y Departamentos que tienen facultades para controlar, administrar y disponer de los bienes que nos ocupan, esto con el objeto de saber la índole y amplitud de sus facultades y analizar si en realidad cumplen con la misión de su cometido de acuerdo con los fines trazados por el Gobierno y asignados a la Política de control fundamentalmente a la mencionada Secretaría del Patrimonio Nacional.

Finalmente, con detenido cuidado he querido plantear a la consideración del H. Jurado, la exposición de lo que es la crisis en el manejo de los muebles, problema que ha motivado la inquietud para la elaboración de esta tesis, dada la importancia que representan esos bienes no sólo por su valor pecuniario sino por los fines que persigue dentro de la maquinaria administrativa -- pues inexplicablemente se habían mantenido subestimados y un tanto olvidados--

por el Estado, sin darles la importancia que merecen. En el inciso B de este apartado, teniendo planteado el problema he querido exponer sus resoluciones y entre otras se propone la Reglamentación del Capítulo Cuarto de la Ley General de Bienes Nacionales, como medio de unificación de este sistema, y la mayor dificultad que presenta la pretendida unificación, indudablemente está en el uso que se dá a multitud de normas dispersas en Leyes especiales, Acuerdos, Decretos, Instructivos y Circulares Administrativas, Revisarlos, coordinarlos, cotejarlos y ponerlos al día, es pues tarea inaplazable.

Es importante que se haga resaltar que al dedicarnos al estudio de los Bienes Muebles, de la Federación se han tomado en consideración un cúmulo de experiencias adquiridas durante varios años, surgidas de situaciones legales administrativas que en infinidad de ocasiones por la falta de un ordenamiento definido, se les han dado soluciones provisionales sobre la marcha, sin sentar un criterio permanente. Por eso es que con esta tesis, el interés mío ha querido ser primordialmente cumplir con la formalidad universitaria; pero además, tratar de aportar un grano de arena con mis sugerencias, y si son tomadas en consideración, también estaré satisfecho, como Universitario y luego como ciudadano mexicano.

CAPITULO PRIMERO

EL PATRIMONIO MUEBLE DE LA FEDERACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO.

I.- CONCEPTO, NATURALEZA JURIDICA Y ELEMENTOS DEL PATRIMONIO.

A.- CONCEPTO DE PATRIMONIO

B.- NATURALEZA JURIDICA DEL PATRIMONIO

C.- ELEMENTOS DEL PATRIMONIO

II.- CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS BIENES.

A.- CONCEPTO DE BIEN.

B.- CLASIFICACION DE LOS BIENES.

1.- BIENES INMUEBLES.

2.- BIENES MUEBLES.

3.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y DE PROPIEDAD PRIVADA.

III.- EL DOMINIO PUBLICO.

A.- CONCEPTO DE DOMINIO PUBLICO.

B.- NATURALEZA JURIDICA DEL DOMINIO PUBLICO.

C.- CARACTERES JURIDICOS DEL DOMINIO PUBLICO.

IV.- EL PATRIMONIO NACIONAL.

A.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

A.- CONCEPTO DEL PATRIMONIO.

La idea central sobre la que gira ésta tesis, se refiere a los bienes--muebles propiedad de la Nación; los bienes forman parte de una universalidad de derecho como lo es el patrimonio, por lo que considero necesario iniciar este tema haciendo una somera exposición de las principales Teorías que han explicado la naturaleza jurídica y los elementos que integran ese patrimonio.

Las ideas que expondré en este apartado, permitirán analizar posteriormente la importancia que tienen los bienes muebles del dominio público y del dominio privado de la federación, que son, según se verá, elementos constitutivos del Patrimonio Nacional.

Etimológicamente la palabra patrimonio significa, bienes que se heredan de los ascendientes, o aquellos que se adquieren por cualquier Título. Tradicionalmente se considera al Patrimonio como el conjunto de bienes que tiene una persona.

Históricamente la concepción del Patrimonio ha sufrido diversas modificaciones y así se tiene que, los pueblos orientales y el espartano pensaron en un régimen comunal único, en contraposición con los anteriores que llegaron a formar el concepto de un patrimonio particular creado por el pueblo mismo y ordenándose por el valor cuantitativo.

En el derecho romano, el concepto patrimonial estuvo ligado a la idea pecuniaria estableciéndose además, diversas figuras de propiedades patrimoniales tales como las de derecho público, las de carácter familiar o privado, y -

las de índole privilegiado o de ficción.

Para los germanos, el patrimonio consistía principalmente en cosas muebles tales como los semovientes y los elementos de guerra, a los cuáles se les dió un respeto y una estimación extraordinaria.

Durante la época feudal el elemento fundamental de patrimonio lo constituyó la propiedad territorial, considerando a los bienes muebles como cosas viles, y surgieron los patrimonios llamados comunales.

Posteriormente cambió el sentido individualista que se tenía del derecho de propiedad y al considerarsele como una función social, la noción del patrimonio se orientó en el mismo sentido.

Doctrinariamente se tienen diversas definiciones del patrimonio elaboradas por prestigiosos Tratadistas de derecho, así por ejemplo, Marcel Planiol llama patrimonio "al conjunto de derechos y de las obligaciones de una persona apreciables en dinero, considerados como universalidad de derecho" (1).

En el mismo sentido se pronuncia el maestro Rafael Rojina Villegas al exponer: que el patrimonio es "un conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria que constituyen una universalidad de derecho (Universitas Juris) (2).

Ludwig Enneccerus en la Parte General de su Tratado de Derecho Civil - dice que: "El Patrimonio es el conjunto de los derechos que sirven para la satisfacción de las necesidades de una persona" (3).

Ruggiero pretende adoptar una postura diferente y considera que el patrimonio es: "el conjunto de relaciones jurídicas activas y pasivas, pertenecientes a una persona, que tenga utilidad económica" (4).

De las definiciones expuestas puede concluirse que la característica principal de los bienes, derechos y obligaciones que constituyen el patrimo--

nio, es la de ser susceptibles de valorización pecuniaria, es decir, apreciables en dinero.

Sin embargo, algunos tratadistas como Demogue e Ihering sostienen que la obligación, derecho o crédito o derecho personal puede tener un contenido moral o extrapatrimonial y por consiguiente, no es posible reducir los elementos del patrimonio a un campo puramente pecuniario.

Podría abundarse en la polémica que suscitan las ideas expuestas, pero como indiqué al principio de mi exposición, pretendo únicamente dejar sentadas las bases sobre las que fincaré el estudio de los bienes muebles de la Federación, por consiguiente y a fin de completar este tema, expondré en seguida las principales teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica del Patrimonio.

B.- NATURALEZA JURIDICA DEL PATRIMONIO.

La Doctrina Clásica sostenida principalmente por Aubry y Rau, (5) considera al patrimonio como una emanación de la personalidad, por lo que esta doctrina de la escuela clásica francesa se conoce también, como teoría del patrimonio personalidad.

En efecto, sostiene el autor citado, que "el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas que integran el patrimonio, constituyen una entidad abstracta, una universalidad de derecho, que se mantiene siempre en vinculación constante con la persona jurídica" esta vinculación entre el patrimonio y su titular conduce a derivar la noción de aquél, de la noción de persona.

Los principios esenciales de la doctrina clásica son los siguientes:

1o.- Únicamente las personas pueden tener un patrimonio, en virtud de que sólo ellas tienen capacidad para ser sujetos de derecho, poseer bienes y contraer obligaciones.

2o.- Toda persona debe tener necesariamente un patrimonio. El patri--

monio no comprende únicamente la riqueza actual, sino que como entidad abstracta incluye también la capacidad o aptitud de ser titular de un conjunto de bienes, derechos y obligaciones. En otras palabras, el patrimonio para la escuela clásica está integrado tanto por los bienes presentes, in actu, como por los bienes in potentia, o por adquirir.

3o.- El patrimonio es uno e indivisible por considerársele como una emanación de la persona, por lo tanto, ésta sólo puede tener un patrimonio.

4o.- El patrimonio no puede ser enajenado durante la vida de la persona, ya que como ha quedado expuesto, el patrimonio emana de aquella y por tanto admitir la enajenación de aquél conduciría a aceptar que es posible enajenar la propia personalidad. Este principio es conocido también como el de la inalienabilidad del patrimonio.

La doctrina enunciada ha sido duramente criticada, pues de acuerdo con los principios citados, se llega a confundir la noción propia del patrimonio con la capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones. En efecto, se constituye el patrimonio con los bienes presentes y con la aptitud para adquirir bienes futuros y se acepta además, que en un momento dado pueda existir un patrimonio sin bienes presentes, bastando la posibilidad de que en el futuro puedan adquirirse. Con razón se ha dicho que esta es una teoría artificial y despegada de la realidad ya que debido a la confusión anotada se atribuyen al concepto de patrimonio las características de indivisibilidad e inalienabilidad que son inherentes a la persona.

En nuestro derecho existen numerosas excepciones a los principios sostenidos por la doctrina clásica, las que indican que la noción de patrimonio no es un concepto, como dice el Maestro Rojina Villegas "tan abstracto o ficticio que llegue a confundirse con la capacidad, ni es exacto que el patrimonio sea siempre indivisible o inalienable por acto entre vivos" (6).

La teoría del patrimonio-personalidad se vió desplazada por las ideas

de despersonalización y objetivación del derecho, las cuales se derivaron las teorías objetivas o del patrimonio afectación, aunque debo decir, en mérito de la primera, que sus principios ejercieron influencia en varias legislaciones, - incluso la nuestra, no obstante que la mayoría de los tratadistas de derecho - la rechazaron.

De acuerdo con la teoría objetiva, el concepto de patrimonio no puede ni debe confundirse con el de la personalidad o capacidad, ya que las características de inalienabilidad e indivisibilidad son propias de las personas, únicos sujetos de derecho, y el patrimonio, en cambio, es una idea formalmente jurídica, sin dejar de existir por ello, relaciones entre las personas y el patrimonio que detentan (Planiol y Ripert).

En la actualidad, con base en los principios de la teoría objetiva, - el patrimonio ha sido definido tomando en consideración al fin o destino que - en determinadas circunstancias puedan llegar a tener los bienes, derechos y -- obligaciones que lo integran jurídicamente, como una universalidad autónoma.

Por tanto, el patrimonio así entendido se reduce a los siguientes puntos básicos:

- 1o.- Es un conjunto de bienes, derechos y obligaciones;
- 2o.- Tiene ese conjunto un destino o fin económico; y
- 3o.- Está ordenado como una masa autónoma jurídica.

De lo expuesto puede deducirse que, como todas las personas tienen -- uno o varios fines económicos que cumplir, o bien en ocasiones el derecho positivo puede afectar un conjunto de bienes a determinado fin o al aseguramiento de ciertos intereses una sola persona puede ser titular de uno o más patrimonios.

Se justifican así, las excepciones de la teoría clásica.

Nuestro derecho vigente, como ya se apuntó, no admite la doctrina del patrimonio afectación, inclinándose por la doctrina clásica pero con ciertas-- excepciones, sobre todo en lo relativo al principio de la indivisibilidad.

C.- ELEMENTOS DEL PATRIMONIO.

Corresponde ahora definir los elementos de que consta el patrimonio para seguir fijando las bases del estudio a que se refiere este trabajo, esto es, los bienes muebles propiedad de la Federación, que son, según explicaré en capítulos posteriores, partes del elemento activo de un patrimonio.

En efecto, los elementos de un patrimonio son: el elemento activo y el elemento pasivo. El primero de ellos comprende todos los bienes y derechos de una persona; y el pasivo está integrado por el conjunto de obligaciones y cargas.

No analizaré los elementos del patrimonio pues como ya indiqué, pretendo únicamente ubicar la materia de mi tesis dentro del marco patrimonial - y pasaré, por tanto, a examinar únicamente esa parte del elemento activo que son los bienes.

II.- CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS BIENES.

La determinación y distinción en materia de bienes, adquiere relevante importancia para este estudio, toda vez que de ello se deriva el origen -- de los diversos regímenes a que se sujetan en las relaciones de derecho de -- que pueden ser objeto, por lo que he estimado conveniente exponer algunas --- ideas sobre su concepto y clasificación.

A.- CONCEPTO DE BIEN.

El vocablo "BIEN, viene del latín "BEARE" y significa lo que puede - hacernos felices, enriquecernos o ser objeto de placer.

El Maestro Rafael Rojina Villegas (7) expresa que "BIEN" en sentido jurídico es todo aquello que puede ser objeto de apropiación. En sentido económico, comprende todo aquello que puede ser útil al hombre.

De la idea anterior se desprende que los bienes en sentido jurídico, son aquellas cosas que pueden ser objeto de apropiación.

La palabra cosa proviene del latín "CAUSA", teniendo diversos signi-

ficados.

Así por ejemplo, si se contempla desde un punto de vista filosófico-equivale a "SER o ENTE", significando también en este sentido, según Ruggiero, "Toda entidad pensable, real o irreal, perteneciente a la naturaleza racional o a la irracional".

En sentido vulgar, se dice que "COSA" es todo objeto que existe en el mundo exterior y se halla fuera de nosotros (Diccionario de Derecho Privado).

En sentido gramatical, cosa es todo aquello que tiene entidad, ya sea corporal o espiritual, natural o artificial, real, o abstracta.

Dentro del campo del Derecho, existen criterios diferentes sobre lo que debe entenderse por la palabra "COSA"; según la Doctrina Francesa, las cosas son objetos o elementos materiales considerados desde el punto de vista de su apropiación actual o virtual.

La Doctrina Alemana considera a las cosas en sentido jurídico cuando son susceptibles de dominación por el hombre.

De lo anotado en párrafos anteriores, se deduce que las palabras bien y cosa, tienen connotación diferente y de acuerdo con la teoría francesa podría afirmarse que las "cosas" son el género y los "bienes" son la especie ya que siendo los primeros objetos susceptibles de apropiación, se convierten en bienes al actualizarse esa susceptibilidad, de lo que resulta que los bienes comprenden todo aquello que sea un elemento de fortuna o de riqueza apropiable en provecho de un individuo o de una colectividad.

En nuestra Legislación, la denotación de la palabra "cosa" se halla en el artículo 747 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, que dice: "Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio".

De la norma anterior puede afirmarse que en nuestro derecho, la idea de apropiación es la que dá contenido al concepto jurídico de "cosa así como-

la actualidad de no estar excluidas del comercio, ya que de acuerdo con el -- citado artículo se tiene que, aquellas cosas que estén excluidas del comercio no podrán ser apropiadas y por tanto no constituirán "cosas" en sentido jurídico.

También las disposiciones del Código Civil me permiten concluir que en nuestro derecho positivo se entiende por "bien" tanto las "cosas" de interés jurídico, como los derechos.

Al efecto, el citado ordenamiento en su artículo 750 acepta la sinonimia entre los términos "bien y cosa" ya que dispone que: "son bienes tanto las cosas en sentido jurídico" (Fracciones I a IX), como quedó expuesto, y -- "los derechos reales sobre inmuebles)" (Fracción XII).

B.- CLASIFICACION DE LOS BIENES.

Habiendo determinado el concepto de "Bien" y "cosa" expondré en seguida el cuadro de clasificación de las cosas del tratadista español Castán - Tobeñas, (8) la que considero ilustrativa en cuanto a su generalidad, ya que posteriormente sólo me referiré a una parte de esa clasificación que nuestra Legislación recoge y que es la que interesa para esta materia.

	Por su naturaleza esencial.	Corporales Incorporales	
	Por su determinación.	Específicas Genéricas	(individualmente determinadas).
	Por su susceptibilidad de sustitución.	Fungibles No fungibles	
Por sus cualidades físicas ó jurídicas.	Por las posibilidades de uso repetido.	Consumibles No consumibles	Inmediatamente consumibles Gradualmente consumibles
	Por la susceptibilidad de fraccionamiento	Divisibles Indivisibles	
	Por la existencia en el tiempo.	Presentes Futuras	
	Por la existencia en el espacio y posibilidad de desplazamiento.	Inmuebles ó raíces Muebles	Rústicos Urbanos Muebles propiamente tales Semovientes.
Por las relaciones de conexión que guardan unas con otras.	Por la constitución y contenido.	Singulares Universales	Simples Compuestas De hecho De derecho
	Por la jerarquía con que entran en la relación de derecho.	Principales Accesorias	
	Por la susceptibilidad de apropiación.	No apropiables (cosas comunes) Apropiables	Apropiadas Inapropiadas de hecho (cosas nullius)
Por la relación de pertenencia ó apropiación.	Por la susceptibilidad de tráfico (comercialidad).	Cosas in commercium Cosas extra commercium.	Por su naturaleza (cosas comunes) Por su destino (cosas de derecho público) Cosas de derecho divino
	Por el sujeto de su propiedad.	Bienes del Estado. Bienes de las Corporaciones públicas Bienes de particulares.	Sagradas Religiosas. (prov. y municipios)
	Por el carácter de la pertenencia.	Bienes de dominio público Bienes de dominio privado	De uso público De servicio público (patrimoniales).

Destacan por su importancia para ésta tesis , las siguientes clasificaciones que analizaré en particular:

Bienes Inmuebles y Bienes Muebles, esta clasificación tiene una gran relevancia dentro del Derecho. Algunos autores como De Pina (9) afirman que ésta clasificación ha sido tachada de artificiosa y poco consistente, sin embargo, dicho autor reconoce que actualmente, dicha clasificación ha sido admitida en la generalidad de los Códigos Civiles, resultando difícil prescindir de ella.

La antítesis entre los bienes muebles e inmuebles dice Castán Tobeñas, (10) aparece en los últimos tiempos del Derecho Romano, "en el Digesto dice-- Gressi no se encuentran las voces" "Bona In Mobilia", se habla únicamente de las "Res Soli". El uso de la voz "Inmobile", en oposición a la de "mobile", comienza concretamente en la Constitución de Justiniano, que forma la Ley Única de "usucapione transformada" del Código; habiendo sido de escasa importancia ésta distinción, ya que tuvo un ámbito conceptual limitado, aplicándose sólo a las cosas corporales y además porque en principio, las mismas reglas-- jurídicas se aplicaban a la propiedad mueble y a la inmobiliaria; fué el Derecho Germánico y en general el de la Edad Media el que desarrolló y dió importancia a la distinción de que se trata.

1.- BIENES INMUEBLES.

Para Marcel Planiol, (11) los inmuebles son las cosas que tienen una situación fija, y los muebles son los que no tienen esta situación fija y que pueden ser desplazados de un lugar a otro.

Rafael de Pina (12) dice que, Bienes Inmuebles son aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro sin alterar en algún modo su forma o substancia; y Bienes Muebles, los susceptibles de ser trasladados de un lugar a otro sin alterar su forma ni su substancia.

El criterio que se ha tomado en consideración para distinguir las distintas categorías de Bienes Inmuebles, no solamente radica en su característica de fijeza e imposibilidad de traslación de un lugar a otro, que corresponde a su naturaleza misma, sino que se ha atendido al destino que se les dá a dichos bienes o bien a la determinación que en ese sentido les da la ley, de ahí que se distingan los Inmuebles:

- 1.- Por su naturaleza.
- 2.- Por su destino.
- 3.- Por determinación de la Ley.

La primera categoría corresponde exclusivamente a los bienes inmuebles que poseen la característica de fijeza que se ha indicado.

En el artículo 750 del Código Civil, se enumeran los bienes inmuebles, exponiendo en sus dos primeras fracciones los bienes que corresponden a esta categoría.

Los bienes inmuebles por destino, son aquellos que en sí mismos son muebles por su naturaleza específica, pero que han sido dotados por la ley, del carácter de inmuebles, por ser accesorios de un inmueble por naturaleza formando un todo ideal con él; o por que el propietario de ellos los afecte a un bien inmueble, en virtud de una incorporación material o una relación de destino agrícola, industrial, comercial y civil.

Dice el maestro Rojina Villegas (13) que en los inmuebles por destino simplemente se trata de una ficción, es decir, por una disposición de la ley se les dá fijeza a cierta clase de muebles que real y positivamente no la tienen; tomando en cuenta funciones de utilidad para la explotación del inmueble.

Bonnetcase, (14) dice que se requieren dos condiciones para la consideración de los Inmuebles por destino, que son: a) La identidad del propietario del inmueble por naturaleza y el inmueble por destino.- Y b) Una relación de destino entre los Inmuebles por naturaleza y el inmueble por destino.- A su --

vez, ésta relación puede revestir dos formas; afectación del mueble al servicio del inmueble, y unión del mueble a perpetuidad. La afectación del inmueble puede tener carácter agrícola, industrial, comercial y civil.

Los inmuebles por destino se localizan en nuestra legislación en el artículo 750 fracciones V y XIII del Código Civil, que se refieren a las cuatro formas de explotación.

"Artículo 750.- Son bienes inmuebles: Fracción V. Los palomares, colmenares, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente.

Fracción XIII.- El material rodante de los ferrocarriles, las líneas telefónicas y telegráficas fijas".

Los inmuebles por determinación de la ley, o por el objeto al cual se aplican, son aquellas cosas incorporales, como los derechos, que se asimilan a los inmuebles por una transformación jurídica, por recaer sobre bienes que por naturaleza son inmuebles, pudiendo tener esta misma calidad los bienes -- por naturaleza.

Se refiere a derechos reales constituidos sobre inmuebles, pero dichos derechos reales bien pueden recaer sobre muebles o inmuebles. Cuando el derecho real se establezca sobre un inmueble se le reputará inmueble y cuando se constituya sobre mueble, se considerará como mueble.

El Código Civil, recoge esta clase de bienes en el artículo 750 fracción XII y en el Artículo 754, relacionado con el Artículo 759.

"Artículo 750.- Son bienes inmuebles: Fracción XII. Los bienes muebles por determinación de la Ley, las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción -- personal.

"Artículo 759.- En general, son bienes muebles todos los demás no considerados, por la Ley como Inmuebles."

2.- BIENES MUEBLES.

El Código Civil vigente, clasifica los bienes muebles en dos categorías, señalando una tercera la Doctrina.

De acuerdo con el Artículo 752 del citado ordenamiento, estos bienes pueden ser:

- A). Muebles por su naturaleza, y
- B) Muebles por determinación de la Ley.

Según la Doctrina, la tercera categoría se refiere a los muebles por anticipación.

El Tratadista de Derecho, Marcel Planiol (15) dice en relación con el Artículo 528 del C.C. Francés, "...Que los muebles por su naturaleza son los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea que se muevan por sí mismos, como los animales, ya sea que no puedan cambiar de lugar más que por el efecto de una fuerza extraña, como las cosas inanimadas...". El Código Civil Vigente en el Artículo 753 dice al respecto: "Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos ya por una fuerza exterior!"

Los bienes muebles por determinación de la Ley, son, según Bonnetcasse, (16) los derechos reales que recaen sobre muebles (usufructo, etc.) los derechos de crédito cuyo objeto sea un mueble.

Planiol y Ripert, (17) denominan a esta clase de muebles "Incorporales", ya que en realidad son muebles por el objeto al cual se aplican, siendo el nombre más adecuado el de muebles incorporales que no ofrece confusión alguna, aún cuando el Código Civil Francés los denomina muebles por determinación de la Ley.

Castán Tobeñas (18) en su libro de Derecho Civil, se refiere a los bienes muebles por determinación de la Ley, llamándoles muebles por analogía, definiéndolos como los derechos o acciones que tienen por objeto obtener una suma de dinero o una cosa mueble, aún cuando sea (como sucede en los títulos hipotecarios) por mediación de una cosa inmueble.

Los muebles por anticipación, son según el maestro Rojina Villegas (19), todos aquellos bienes que están destinados a ser separados de un inmueble, que necesariamente habrán de adquirir en el futuro la categoría de muebles, aunque en el presente sean inmuebles como los frutos.

Se les puede llamar por lo tanto muebles por anticipación, ya que en el momento en que se les apliquen las reglas especiales dictadas para ellos son aún inmuebles por naturaleza, así por ejemplo las cosechas.

3.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y DE PROPIEDAD PRIVADA.

Esta clasificación hace referencia a la relación de pertenencia o apropiación de las mismas y reviste por tanto, suma importancia en el derecho positivo. Se encuentra reglamentada en el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en el Capítulo denominado "De los bienes considerados según las personas a quienes pertenezcan".

De acuerdo con el Artículo 764 del propio ordenamiento los bienes así considerados se dividen en: bienes de dominio del poder público y bienes de propiedad de los particulares.

Los bienes del dominio público se subdividen así:

- I.- Bienes de uso común.
- II.- Bienes destinados a un servicio público y
- III.- Bienes propios del Estado.

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles.

Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes con las restricciones

establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita -- concesión especial. (Artículo 768 C.C.).

Los bienes destinados a un servicio público y los propios del estado, -- pertenecen al pleno dominio de la Federación, a los Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles mientras no se -- les desafecte del servicio a que se hallen destinados.

Los bienes de propiedad de los particulares (Artículo 772 C.C.), son -- todos aquellos cuyo dominio les pertenece legalmente y de los que no puede -- aprovecharse ninguno sin consentimiento del dueño o autorización de la ley.

III.- EL DOMINIO PUBLICO.

Han quedado expuestas en el apartado anterior, las distintas clasificaciones de los bienes, y se destacó por su importancia, la que se refiere a los bienes según las personas a quienes pertenecen y así se tiene que hay bienes de dominio público y bienes de propiedad de los particulares.

Con objeto de comprender más claramente las características de los bienes muebles propiedad de la Nación, expondré en seguida la Teoría del Dominio Público.

a).- CONCEPTO DE DOMINIO PUBLICO.

Sobre el concepto de Dominio Público se han escrito diversas tesis que en general contienen los mismos elementos y características, a fin de ilustrar mejor este trabajo, al respecto expondré a continuación los principales conceptos del Dominio Público.

HAURIOU (20) dice que el dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública sea por decisiones administrativas, y que a consecuencia de esta afectación -- son inalienables, imprescriptibles y protegidos por las reglas de inspección.

PROUDON (21), el iniciador de la Teoría moderna del dominio público, en

su famoso libro de "Traité de Dumaine Public"; distingue el dominio público-- como "... el poder de regir y administrar las cosas que por ministerio de Ley-- están destinadas al uso público y cuya propiedad a nadie pertenece...". Este autor fué seguido por la unanimidad de la doctrina y citados en todas las o-- bras relacionadas directa o indirectamente con el dominio ya que su doctrina-- tuvo el valor de ley durante más de un medio siglo.

BIELSA (22) expresa: "...entiéndese por dominio público el conjunto de cosas afectadas al uso "directo" de la colectividad referida a una entidad ad-- ministrativa de base territorial, destinada al uso público de los administra-- dos, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada".

Los elementos y características que del concepto de dominio público se tiene, son semejantes en todas las doctrinas, como se destaca en las definicio-- nes que han quedado transcritas y puede decirse que tales características --- son: un conjunto de bienes destinados al uso de la colectividad o utilidad pú-- blica y que por razón de su afectación están sujetos a un régimen jurídico -- especial. En realidad la única discrepancia que se puede destacar sobre el -- concepto, de la dominicalidad pública es la parte relativa al derecho de pro-- piedad que puede o no tener el Estado sobre ese conjunto de cosas afectadas-- al uso o utilidad pública.

b).- NATURALEZA JURIDICA DEL DOMINIO PUBLICO.

Como se dijo al finalizar el apartado relativo al concepto de Dominio-- Público, la parte debatible se ha fijado sobre el derecho de propiedad que al-- gunos autores, consideran asiste al Estado en cuanto a los bienes comprendi-- dos dentro del dominio público o bien el negar como lo hace Proudon la existen-- cia de un derecho de propiedad sobre tales bienes por lo tanto he considerado-- de suma importancia tratar ahora las diversas teorías que defienden una y otra postura.

El Jurista Argentino Benjamín Villegas Basavilbaso en su obra de "Derecho Administrativo" manifestando "que existen diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza jurídica del dominio público y distingue aquellas que no admiten la existencia de una propiedad, de las que aceptan lo contrario, es decir, que sí existe un verdadero derecho de propiedad. La doctrina francesa sostenida principalmente por Berthelemy niega rotundamente que el Estado tenga un derecho de propiedad sobre los bienes del dominio público, basándose para ello en que en tales bienes no se hallan reunidos los elementos clásicos de la propiedad: el *ius utendi*, que pertenece a todos, el *ius abutendi*, que nadie puede pretender, ni el *ius fruendi*, que solo se concibe a título excepcional.

Expresa Berthelemy al criticar a los sostenedores de la tesis de la propiedad que incurren tanto en una contradicción, y como en una restricción, y al efecto dice: "En contradicción cuando se afirma que el derecho del Estado sobre el dominio público es un derecho de propiedad y, por otra parte, que las dependencias del dominio público son indisponibles, porque no son susceptibles de propiedad. En una restricción, por cuanto si por la expresión propiedad pública, se entiende un derecho *sui generis* que no es el de la propiedad según el derecho civil, se trata únicamente de una querrela de palabras, pero si la pretendida propiedad pública es propiedad, no se comprende por qué el adjetivo público puede cambiar su carácter" (23).

Comenta Villegas Basavilbaso que "la teoría de Berthelemy que no se diferencia en su fundamento con la de Ducrocq está construída, no sobre los Textos del Código Civil que los estima sin trascendencia, sino sobre el puro razonamiento. A su juicio, y bajo las excepciones preceptuadas por la Ley, el carácter distintivo de los bienes públicos está constituido por "les portions de territoires affectées a l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée". Esta definición excluye del dominio público todos los edificios públicos.

Esta doctrina negativa tiene sus orígenes en Proudon, y entre sus partidarios pueden citarse a: Aubry et Rau, Colin Capitant- de la Morandiere, de Récy et Tisserand, Gaudry, Moreau, Demolombe. Es de advertir que, en principio estas tesis son necesariamente restrictivas, por cuanto consideran que los bienes públicos están afectados al uso directo del público, y no al servicio público (uti singuli)".

Según HAURIOU (24) cuya doctrina pertenece a las que admiten la existencia de una propiedad, expresa que "...Las dependencias del dominio público -- son propiedades administrativas afectadas formalmente a la utilidad pública. Los bienes públicos no pueden ser objetos de propiedad por los particulares-- desde el momento en que son afectados a la "Dominicalidad" pública, pero pueden ser objeto de propiedad subjetiva por las administraciones públicas a cuyos servicios son afectados. No se acepta la existencia de una masa de cosas nullius afectadas a los servicios públicos.

Afirma "que la propiedad administrativa no es una propiedad latente y eventual; es una propiedad actual, dominical por si misma, por cuanto la acción de reivindicación que la representa es dominical e imprescriptible como la cosa. Agrega, que no hay dependencia de dominio público que una vez desafectada no puede ser válidamente enajenada por la administración y, por lo tanto, no sea tratada como un objeto de propiedad; y es difícil admitir que la desafectación tenga la virtud de crear esta propiedad si ella no hubiese preexistido; por lo demás, el principio de la inalienabilidad no tendría ese nombre significativo sino se refiriese a cosas que pueden ser enajenadas". Dice que la propiedad del dominio público no es diferente de la del dominio privado. Desde el punto de vista de la propiedad las administraciones no tendrían sino un dominio que sería, en suma, el dominio privado; los objetos afectados a la utilidad pública no cambiarían de condición en cuanto a la propiedad. En lo concerniente a la inalienabilidad que entraña la "dominicalidad" pública, se traduciría en una incapacidad resultante del hecho de la afecta-

ción. No habría, pues, sino una sola propiedad administrativa, pero habría dos masas de bienes, unos no afectados, otros afectados a la utilidad pública: to dos los efectos de la "dominicalidad" pública se vinculan a la afectación".

"Desde el punto de vista del goce del derecho (jouissance du droit) no existe si no una sola forma de propiedad en los dos dominios; desde el punto de vista del ejercicio del derecho (Exercice du droit), existen dos formas -- por cuanto mientras que el dominio privado es administrado por los procedi--- mientos de la vida privada, el dominio público es administrado por los procedi--- mientos de la vida pública. Es desde el punto de vista del ejercicio del de recho de propiedad que se distinguen los dos dominios, y la causa de esa dife--- rencia reside en la afectación que domina toda esta materia..."

El Tratadista de Derecho Alemán MAYER, ha ubicado su doctrina dentro - del campo de aquellas que consideran que en realidad existe un verdadero dere cho de propiedad sobre las cosas que se consideran como del dominio público, - siendo esta teoría un tanto singular pues afirma este autor, que la propie -- dad pública no es otra, más que la propiedad civil, sólo que ha sido llevada al campo del derecho público, con consecuencias diferentes a las que pudiera - tener dentro de la esfera del Derecho Civil.

Sostiene este autor que la propiedad pública no es como muchos lo han - considerado una imposibilidad jurídica, sino por el contrario en virtud de -- que las relaciones a que dan lugar la defensa y administración de los bienes - que la integran, están reguladas por el derecho público, se puede y se debe - hablar de una propiedad pública que es la expresión de un poder público.

La doctrina de Mayer no fué aceptada por todos sus compatriotas, y -- así por ejemplo FLEINER, no comparte la opinión citada anteriormente, porque - considera que "el aspecto privado de las cosas públicas queda disimulado por - la afectación al uso público o al servicio público, y que en la medida en que las reglas de derecho público no se aplican aquellas, las cosas públicas es--

tán sometidas al derecho de propiedad privada. Agrega que todas constituyen-- una propiedad privada de una persona, sea una corporación de derecho público, que es lo más frecuente, sea por excepción un particular. El imperio dice -- del derecho privado cesa desde el momento en que comienza el destino público-- de la cosa" (25)

El profesor de la Universidad de Buenos Aires, Rafael Bielsa (26) considera, al tratar sobre la Naturaleza jurídica del dominio público, que sobre los bienes que lo integran no hay derecho de propiedad, y que hablan de una-- propiedad sui generis, como lo hacen los que sostienen que el Estado tiene sobre los bienes del dominio público un derecho de propiedad, sólo equivale a -- construir una expresión que sirve para todo y no define nada; ya que una cosa es o no es.

Agrega el citado autor, que para sostener ese derecho de propiedad habría que responder a las siguientes cuestiones: ¿Cual es el título originario de esa propiedad del Estado? Esto no se explica.

Ese presuntivo derecho de propiedad, ¿Tiene los caracteres de tal? Si los tiene, ¿Cual es el contenido de ese derecho? ¿A caso una nuda propiedad? (pero no se le atribuye ese carácter).

¿Cual es el valor patrimonial del Mar Territorial, de los Rios, de sus causas? ¿Se hace constar ese valor en los Intaríos de propiedad del Estado?-- Evidentemente, no.

Niega Bielsa que pueda sostenerse la existencia de un derecho de propiedad del Estado, porque aún cuando ciertos bienes para destinarlos al uso -- público directo, el título de adquisición puede ser de derecho privado, pero el régimen de uso, público no lo es.

Es Estado, sigue diciendo este autor, se ha limitado a reglamentar el-- uso directo individual y colectivo que siempre se ha tenido sobre esos bienes,

porque "...aún cuando el Estado los adquiriera por los medios jurídicos de la--- adquisición de la propiedad, con solo destinarlos al uso público directo ya de-
jan de ser considerados de su patrimonio, por no ser susceptibles de propiedad
ni posesión, ni son res nullius, pues si así fuese podría fácilmente convertir-
se a las cosas del dominio público res privatae, por medio de la apropiación.-
Los bienes del dominio público son res quae nullius esse possunt...".

Piensa Rafael Bielsa que no es un acto de propiedad el que la adminis-
tración pública perciba derechos por la ocupación de los bienes de dominio pú-
blico ya que esos derechos dice tienen "...un fundamento jurídico distinto; --
puede imponerse para mantener el principio de la desigualdad del uso, porque--
el que usa con un vehículo el dominio público, goza de un uso diferencial res-
pecto del que no le use así el que instala un kiosco, usa de manera diferen-
cial y con cierta permanencia una parte del dominio; también puede imponerse--
una tasa para moderar el uso general. Así, para evitar aglomeraciones en días
de fiesta, puede cobrarse una tasa de entrada a parques públicos...".

Sin embargo admite que hay bienes patrimoniales afectados al uso colec-
tivo, pero sostiene que este uso es distinto del uso general. "Por ejemplo, --
los cuarteles del ejército, o de la policía, o de bomberos, están afectados a-
un servicio público que beneficia a la colectividad protegida por ese servicio;
lo mismo puede decirse de los laboratorios químicos del Estado. Las bibliote-
cas son usadas directamente por los administrados, pero ese uso está reglamen-
tado; por lo demás se trata de excepciones".

Según este autor no es posible que exista confusión al respecto ya que-
sobre el dominio público el Estado ejerce una función de reglamentación del --
uso; mientras que sobre los bienes de su propiedad tiene un verdadero derecho-
subjctivo.

Concluye Bielsa diciendo que es preciso distinguir dos categorías de --
bienes: a) públicos, sobre los cuales el Estado tiene un superior poder de po-

licia y no derecho de propiedad; ya que su existencia es anterior al Estado, que no ha hecho más que reglamentarlos. b) Patrimoniales, sobre los cuales el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad, diferenciando según la clase de bienes y el servicio público a que se afecten.

Finalmente sostiene que sus características principales son las siguientes: "Por su propia naturaleza y destino no son susceptibles de ser patrimoniales.

1).- El dominio público no es propiedad del Estado. El no puede hipotecarlo ni constituir derechos reales ni personales incompatibles con el uso colectivo. Estos bienes son de uso gratuito, por lo mismo que pertenecen a la colectividad.

El hecho de que puede darse permisos y concesiones de uso en ciertas partes del dominio público, mediante pago de tasa, no afecta su carácter general, porque esas concesiones se dan para hacerlo más útil a los usuarios (concesiones para teatros, circos, confiterías, anuncios, etc.).

No figuran en el haber patrimonial del Estado (Nación, provincia, o comuna).

Son inembargables, y no pueden ser adquiridos por prescripción. Ciertamente que este carácter de inembargable también pueden tenerlo -y lo tienen- ciertos bienes de propiedad privada; pero él es concurrente; el de imprescriptible es propia del dominio público.

2).- En cambio, los bienes patrimoniales del Estado son hipotecables, embargables, pueden ser arrendados, etc., y puede adquirirse por prescripción el que los posee. "

El Maestro Serra Rojas, (27) al respecto expresa: que la teoría del dominio público "...ha sufrido en los tiempos modernos una notable evolución..." Por dominio público se ha caracterizado la suma de bienes sujetos a un régimen

jurídico distinto del que rige la suma de bienes que constituyen el dominio de las personas particulares. Así se habla de que el dominio es el que el Estado, ejerce sobre determinados bienes, por ejemplo las substancias minerales, sobre las que, teniendo el dominio eminente, las ha fijado dentro de su patrimonio-- en forma exclusiva, impidiendo de este modo la propiedad privada.

Esta teoría queda claramente expresada en el artículo Constitucional -- que configura los principales perfiles de la propiedad del Estado, en nuestro sistema, o sea el 27.

C).- CARACTERES JURIDICOS DEL DOMINIO PUBLICO.

La legislación y la doctrina han estimado que las características fundamentales de la naturaleza jurídica de los bienes del Estado es la Inalienabilidad, la Imprescriptibilidad y la Inembargabilidad, características que tienen el propósito exclusivo de resguardar tales bienes contra actos del propio poder público y de los particulares, encontrándose por este motivo sujetos a un régimen jurídico diferente al de los bienes de dominio privado.

El maestro Serra Rojas, (28) dice al respecto que: "la protección especial del dominio público" se le llama indisponibilidad correspondiendo, a) La inalienabilidad (artículo 8, 12 y 16 de la Ley General de Bienes Nacionales);- b) La imprescriptibilidad y c) La inembargabilidad.

Por su parte Benjamín Villegas Basavilbaso, (29) afirma las características anteriores para los bienes del dominio público al manifestar que "...los bienes públicos son extracomercium desde el punto de vista del derecho civil y su régimen se diferencia del de los bienes privados por su inalienabilidad e imprescriptibilidad mientras dure su afectación o destino al uti singuli o al uti universi..." y comenta que los juristas Franceses han tenido discrepancia y controversias respecto a la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de los bienes de dominio público.

PELLOUX, (30) sostiene que la inalienabilidad y la imprescriptibilidad no son necesarias para la defensa de los bienes del dominio público, toda vez que el Estado está siempre representado por sus agentes que pueden impedir las usurpaciones cometidas en su dominio.

Desde el punto de vista de HAURIOU, (31) las dependencias del dominio público son inalienables e imprescriptibles en razón al fin de utilidad pública al que están afectados el tiempo que sea necesario. Estas reglas establecen un efectivo interés práctico de la "dominicalidad" pública, agrega el Profesor de Toulouse; y que, el dominio público es el dominio inalienable e imprescriptible.

BIELSA, (32) Profesor de la Universidad de Buenos Aires, señala que el dominio público tiene por motivo de su naturaleza y destino, signos jurídicos diferentes, de entre los cuáles son esenciales la inalienabilidad y la imprescriptibilidad; derivándose de éstos otras conexiones y modalidades jurídicas que también explican el dominio público y lo difieren del de dominio patrimonial del Estado.

La inalienabilidad -explica BIELSA- que el propio destino de las cosas públicas impide que sobre éstas haya posesión ni tenencia de particulares o personas privadas, que dispondrían de ellas según sus exclusivos intereses; en conclusión, dichas cosas están fuera de comercio; esto no quiere decir que haya una indisponibilidad absoluta, ya que existe la posibilidad, que sobre ellas se efectúe un uso especial; es decir, si las cosas del dominio público se encuentran fuera del comercio en lo que atañe a la Ley Civil, ellas son susceptibles de utilización diferencial, ya bien sea por medio del permiso o de la "concesión".

Respecto a la imprescriptibilidad, dice el mismo autor, que las cosas públicas no son susceptibles de posesión privada, así como tampoco se puede invocar la buena fé de la posesión. Las cosas inalienables son imprescriptibles-

por lo tanto todas las cosas que están en el comercio son susceptibles de posesión, y por el contrario resulta que todas las cosas que no están en el comercio son por eso inalienables; concluyendo que las cosas del dominio público a ningún título pueden adquirirse, de ahí que tampoco la prescripción sea posible respecto a estas cosas ya que únicamente pueden prescribir aquellas cosas cuyo dominio o posesión pueden ser objeto de una adquisición.

Para el Jurista FRITZ FLEINER, (33) al referirse a la inalienabilidad e imprescriptibilidad, dice que las cosas públicas no pueden ser separadas a su afectación por un acto jurídico de derecho privado, por cuando que el imperio de las normas de derecho civil se detiene en el mismo momento en que comienza el destino público de las cosas. Por lo tanto el establecimiento de derechos reales sobre una cosa pública en favor de terceros no es jurídicamente posible sino en la medida en que el ejercicio de esos derechos no impida el cumplimiento del destino a que la cosa está afectada, -Afirma que los derechos reales que hayan sido engendrados con antelación a la afectación de la cosa, únicamente pueden ser ejercitados en la medida en que no impidan el uso de aquella. En lo concerniente a la imprescriptibilidad FLEINER expresa que, las cosas públicas no son susceptibles de ser adquiridas por prescripción mientras dure su afectación a la utilidad pública.

El Maestro GABINO FRAGA (34) puntualiza las características de la naturaleza de los bienes del Estado de la siguiente manera: todos los bienes del dominio público están sometidos al régimen de la inalienabilidad e imprescriptibilidad. La inalienabilidad es una consecuencia de la imprescriptibilidad, y aquella supone la propiedad del Estado, ya que si dicha inalienabilidad, no existiera mal podría comprenderse una prohibición de que los bienes fueran enajenados ya que esto es posible hacerlo por quién es propietario.

Aún más, bien se podría replicar diciendo que la inalienabilidad es inversa a la facultad de disponer, elemento que se ha reconocido como caracterís

tico de la propiedad, igual como están establecidas las legislaciones que derivan de la Romana, y este razonamiento, bien sería valedero si no se conociera más que ese tipo de propiedad y si no fuera notoria la evolución del concepto primitivo de ésta, conceptuada como derecho subjetivo, al de la propiedad como función social; y hacer posible la protección y la realización de los fines de los bienes que están afectados.

Asegura el mencionado Autor, que el dominio público es un conjunto de bienes que tiene como fin satisfacer necesidades colectivas, pero si se permitiera su libre enajenación, según el régimen al que estuvieran adscritos, no sería posible la satisfacción de intereses colectivos; pero como dicha satisfacción de intereses son parte de las atribuciones del Estado, por este motivo, los bienes del dominio público deben estar protegidos bajo un régimen apropiado a sus fines, y sólo estableciendo la prohibición de enajenarlos puede el Estado cumplir eficazmente con sus atribuciones.

De acuerdo con las ideas del Maestro FRAGA puede decirse que resulta de lógica jurídica pensar que para garantizar los intereses colectivos dentro de las atribuciones de la administración pública, es necesario protegerla, adecuando las previstas prohibiciones que hacen única la naturaleza de dichos bienes.

Del ligero panorama que se ha estudiado sobre el Dominio Público se ha podido expecular, que por lo que respecta a su concepto se ha quedado convencido, que sobre esta idea las doctrinas son semejantes, agrupando al conjunto de bienes al uso de la colectividad, expuestos a un régimen jurídico propio, diferenciando entre los autores, el derecho de propiedad que el Estado, pueda o no tener sobre esos bienes.

Sobre la Naturaleza Jurídica del Dominio Público, la encuesta se ha planteado sobre dos marcadas corrientes, la primera expresa que sobre los bienes que el Estado administra no existe un derecho de propiedad y la segunda,--

que admite que el Estado si tiene un verdadero derecho de propiedad.

Sobre el particular nosotros nos adherimos a la corriente imperante de que el Estado puede ostentarse como un propietario de los bienes que tiene bajo su cuidado, y no como un simple guardián, como policía, de vigilante, pues basta que tan sólo el Estado, sin solicitar permiso, dé a esos bienes una afectación al servicio Público, caracterizándolos por una connotación especial que solo él, como propietario único puede hacerlo por el mismo rango que detenta, como propietario único puede hacerlo y que inclusive, puede hallarse sobre un particular civil, en ventaja ya que nadie puede hacerlo y nos referimos a las características, de la inalienabilidad, imprescriptibilidad y la inembargabilidad.

IV.- EL PATRIMONIO NACIONAL.

Como se indicó al inicio de este Capítulo y en la parte relativa la anotación de las principales ideas que explican la naturaleza jurídica y los elementos que integran el patrimonio en general, así como la teoría sobre el dominio público, todo ello con el objeto de encuadrar las bases del estudio de nuestro patrimonio nacional, ya que al comparar los elementos que lo integran y que pertenecen al campo del derecho Administrativo, son sensiblemente análogos a los que integran el patrimonio dentro del derecho civil. Las diferencias entre ambos se refieren al régimen jurídico a que están sujetos algunos de esos elementos, lo que analizaré precisamente en este apartado.

El Estado, para el buen desempeño de sus atribuciones y para cumplir con su objetivo, tiene en su poder una variedad de bienes que se encuentran sometidos a diversos regímenes jurídicos de acuerdo con su destino. En nuestra legislación, éstos bienes forman tanto el dominio público como el dominio privado de la federación.

Para ampliar el concepto y tener una concepción más clara y equilibrar la gran importancia que encierra nuestro tema, a continuación transcribimos --

una interpretación de lo que constituye el PATRIMONIO NACIONAL, expresándose-- que éste "...está integrado por todo el conjunto de bienes y derechos, de re-- cursos e inversiones, que como resultado de actividad del Estado y del pueblo, han sido acumulados y ponee la nación a título de dueño y bajo la administra-- ción del Gobierno para destinarlos a la prestación directa o indirecta de ser-- vicios públicos o para afectarlos, en forma permanente o transitoria, según -- convenga, siempre con el fin primordial de realizar los objetivos y finalida-- des de la política social y económica del Estado y desembocar en el bienestar-- y progreso de los mexicanos y en la más justa distribución del ingreso y la ri-- queza..." (35).

De conformidad con esta apreciación, en México podemos diferenciar tres categorías diversas de recursos patrimoniales del Estado:

- 1a.- El patrimonio inalienable.
- 2a.- El patrimonio en uso.
- 3a.- El patrimonio de inversión.

La primera esta integrado por el subsuelo y sus riquezas, las fajas de tierra superficial que no son susceptibles de enajenación, el mar territorial y los recursos naturales que señala la Ley.

El patrimonio de uso, está constituido por el conjunto de bienes mue-- bles e inmuebles que aún siendo susceptibles de apropiación por parte de los-- particulares, no han dejado de ser del dominio del Estado, así como aquellos-- que han sido incorporados a éste para destinarlos a servicios públicos, al uso común o a la producción económica.

Y finalmente, el patrimonio de inversión abarca bienes muebles e inmue-- bles, capitales, derechos, bienes de consumo, contratos y otros que si son po-- sibles de enajenarlos no obstante ser propiedad del Estado.

El régimen de República Federal por el que está organizado la vida ins-- titucional en México, da lugar a que se abarque un rico patrimonio público men

cionando en primer términos el patrimonio del Gobierno Federal, el de las entidades federativas, el del D.F., el de los Territorios Federales, el de los Municipios, el de las Instituciones Descentralizadas y los bienes del Estado en las Empresas Privadas de interés público o Empresas Privadas de utilidad pública. Estos bienes están comprendidos en la clasificación de bienes que la doctrina administrativa en la materia distingue o sea los del dominio público y los de dominio privado de la Federación y que la Ley General de Bienes Nacionales señala.

a).- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO Y BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.

Para completar la idea de Patrimonio Nacional, expondré lo que Gabino--Fraga dice respecto, al Patrimonio: "...El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio del propio Estado.."(36).

Según la Ley General de Bienes Nacionales los bienes que integran el patrimonio Nacional son:

I.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO.

II.- BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

Los BIENES DE DOMINIO PUBLICO comprenden:

- a) Los de uso común.
- b) Los señalados en el párrafo 4o. y 5o. del artículo 27 Constitucional.
- c) Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público.
- d) Cualquiera otros inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;
- e) Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores, y
- f) Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos.

cos, los libros raros, las piezas históricas y arqueológicas, las obras de arte de los museos, etc. etc. (art. 2o.).

LOS BIENES DEL DOMINIO PRIVADO son:

a) Las tierras y aguas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, mientras no salgan del patrimonio nacional;

b) Los que ingresen al patrimonio federal por nacionalización de bienes de la Iglesia;

c) Los bienes vacantes en el Distrito y Territorios Federales;

d) Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la Ley Federal, que se extinga, y

e) Los demás Inmuebles y Muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Los Bienes de Dominio Público según el Maestro Serra Rojas (37) se distinguen por las siguientes características:

1.- Se trata de bienes que forman parte del Patrimonio Nacional;

2.- Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general;

3.- Son bienes inalienables e imprescriptibles;

4.- El régimen jurídico que los regula es de derecho público, y solo transitoria y excepcionalmente pueden aceptarse las normas de derecho privado como supletorias de aquel.

Dice el Maestro Chiapaneco Andrés Serra Rojas, (38) que actualmente en nuestra legislación se habla indistintamente de propiedad y dominio aunque debe señalarse que el concepto de propiedad es más amplio y más útil, comprendiendo no sólo el dominio, sino a la cosa sobre que recae.

En nuestro Derecho, desde el Código de Mil Ochocientos Setenta, en la-

Ley de Inmuebles de 1902 y en el Código Civil vigente, podemos afirmar la tesis de que en primer lugar nos encontramos con que el Estado se reputa como propietario y en segundo término que se trata de un verdadero derecho de propiedad.

Por el lenguaje en nuestra actual legislación y desde el momento que -- está expresamente prohibida la enajenación de los bienes del dominio público, -- se está reconociendo que el Estado es el titular de un derecho de propiedad.

Los bienes de dominio público en realidad están destinados para satisfacer necesidades colectivas, la forma como se aprovechan estos bienes es mediante el uso que de ellos se hace, a diferencia de los bienes de dominio directo en los que el aprovechamiento se realiza mediante el consumo o explotación de los productos.

Por lo que respecta a los bienes de dominio privado de la federación, -- según la Ley General de Bienes Nacionales dichos bienes pasarán a formar parte del Dominio Público Nacional cuando sean destinados al uso común o a un servicio público o a algunas de las actividades que se equiparan a los servicios públicos.

Con excepción de los comprendidos en las fracciones 1a. a la 3a. (Tierras y aguas que no han salido del patrimonio nacional), los bienes de dominio privado, se registrarán por la legislación federal de tierras, bosques, aguas, colonización y demás especiales, y estarán sometidos en todo lo no previsto por la Ley: I Al Código Civil Federal y II En las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de carácter general y a la policía del lugar de su ubicación.

La posesión, conservación y administración de los bienes federales corresponde por regla general y a falta de prevención en contrario, a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los bienes inmuebles de Dominio Privado de la Federación son enajenables y prescriben en favor de los particulares. El ejecutivo de la Unión, procederá de preferencia a enajenar los bienes propios de la Federación que no estén destinados a un servicio público, o que no disfruten de iguales privilegios que aquellos que sí lo estén, siempre que en concepto del mismo Ejecutivo, no existan en favor de su permanencia en poder del Gobierno, razones extrañas o consideraciones puramente pecuniarias.

Todos los particulares pueden adquirir por prescripción, los inmuebles de dominio privado de la Federación. Rigiéndose la prescripción por el Código Civil, duplicándose los plazos.

Asimismo, los bienes de Dominio Privado, pueden ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común. Exceptuándose solamente los de comodatario y donaciones. La venta de los bienes de dominio privado, debe sujetarse a las condiciones que establece la Ley General de Bienes Nacionales y a la correspondiente anotación en el Registro de la Propiedad Federal.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- PLANIOL MARCEL, Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, Tomo - III; Los Bienes: Pág. 23 y sig.
- 2.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL; Derecho Civil Mexicano; Bienes y Derechos Reales; Tomo III; Vol. I; Pág. 30.
- 3.- LUDWIG ENNECCERUS. Tratado de Derecho Civil; Parte General.- Pág. 607.
- 4.- RUGGIERO ROBERTO DE. Instituciones de Derecho Civil.
- 5.- AUBRY ET RAU. "Cours de Droit Civil Français"; Tomo IX Cinquième Edition Parfs. 1917. Pág. 336.
- 6.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL: Compendio de Derecho Civil. Tomo II; Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Pág. 10.
- 7.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL; Derecho Civil Mexicano; Tomo II.- Bienes- Derechos Reales y Sucesiones.- México D. F., 1963; Pág. 67 y sig.
- 8.- TOBEÑAS CASTAN JOSE.- Derecho Civil Común Foral; Tomo I, Madrid - Editorial Reus 1936.
- 9.- DE PINA RAFAEL; Elementos de Derecho Civil; Bienes Sucesiones.- Volumen Segundo.- Segunda Edición.- México, 1962.- Pág. 27.
- 10.- CASTAN TOBEÑAS JOSE.- Derecho Civil Español Común y Foral.- Volumen I. Capítulo 29; "Bienes, Propiedad y sus Modificaciones". Pág. 387.
- 11.- MARCEL PLANIOL.- Tratado Elemental de Derecho Civil (Bienes). --- Traducción de la 12a. Edición Francesa por el Lic. José M. Cajiga

Jr. Pág. 43.

- 12.- DE PINA RAFAEL.- Elementos de Derecho Civil.- Pág. 27 y 30; ob. -
cit.
- 13.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- Compendio de Derecho Civil. Tomo II; Pág.
72; Ob. cit.
- 14.- BONNECASSE JULIEN.- Tomo I; "Nociones Preliminares, Personas, Fa-
milias, Bienes".- 4a. Parte.- El Objeto del Derecho.- Pág. 631.
- 15.- PLANIOL ET RIPERT.- Tratado Elemental de Derecho Civil. Pág. 77;
Ob. cit.
- 16.- BONNECASSE JULIEN.- Ob. cit. Pág. 633.
- 17.- PLANIOL ET RIPERT.- Ob. cit. Pág. 82.
- 18.- CASTAN TOBEÑAS JOSE.- Ob. cit. Pág. 389.
- 19.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- Ob. cit. Pág. 75.
- 20.- HAURIOU MAURICE.- "Précis de Droit Administratif" Citado por --
ANDRES SERRA ROJAS.- Der. Administrativo Pág. 761.
- 21.- PROUDON.- "Traité du Domaine Public".- Citado por Benjamín Ville-
gas Basavilbaso.- "Derecho Administrativo".- Tomo IV.- Buenos --
Aires, Argentina 1952.
- 22.- BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo.- 5a. Edición.- Tomo III.-
Buenos Aires.- 1956. Pág. 385 y sig.
- 23.- BERTHELEMY JOSEPH.- "Traité Elementaire du Droit Administratif":
Citado por Benjamín Villegas Basavilbaso.- Ob. cit. Pág. 151 y --
sig.

- 24.- MAURIOU MAURICE.- "Précis de Droit Administratif". 11e, ed, París, 1927, Pág. 639.
- 25.- MAYER OTTO.- "Le Droit Administratif Allemand.- Tomo III.- Pág.- 108.
- 26.- BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo.- Quinta Edición.- Tomo -- III.- Roque De Palma Editor.- Buenos Aires.- 1956.- Págs. 387 a - 390.
- 27.- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo.- Ob. cit.
- 28.- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.- Segunda Edición.- México 1961.- Pág. 770.
- 29.- VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN.- Derecho Administrativo.- Tomo IV.- Buenos Aires.- 1952.- Págs. 113 y 114.
- 30.- PELLOUX ROBERT.- Le Probleme du Domaine Public. Evolution et Solutions Actuelles.- París, 1932. Pág. 313.
- 31.- MAURIOU MAURICE.- Précis de Droit Administratif.- 11e. ed. Pág. -- 648.
- 32.- BIELSA RAFAEL.- Ob. cit. Pág. 403.
- 33.- FRITZ FLEINER.- Instituciones de Derecho Administrativo.- Traducción de la VIII Edición alemana por Sabino A. Gendín.- Editorial-Labor, S. A. Madrid, 1933.- Pág. 220.
- 34.- GABINO FRAGA.- Derecho Administrativo.- Décima Edición. Pág. 374.
- 35.- REVISTA PATRIMONIO DE MEXICO.- S/N Departamento de Publicaciones e Información.- 1960.

36.- GABINO FRAGA.- Derecho Administrativo.- Décima Edición, Méx. 1963.

Pág. 371.

37.- SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. cit. Pág. 768.

CAPITULO SEGUNDO.

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL CONTROL DEL PATRIMONIO MUEBLE DE LA FEDERACION.

- I.- EL REGIMEN JURIDICO Y EVOLUCION DE LAS DISPOSICIONES NORMA
TIVAS PARA EL CONTROL DE LOS BIENES MUEBLES.

- II.- ORIGEN Y TRAYECTORIA DE LA DEPENDENCIA FACULTADA PARA CON-
TROLAR Y ADMINISTRAR LOS BIENES MUEBLES PROPIEDAD DE LA --
FEDERACION.

I.- EL REGIMEN JURIDICO Y EVOLUCION DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS PARA EL CONTROL DE LOS BIENES MUEBLES.

Se ha estudiado en el primer capítulo el concepto de Patrimonio, su naturaleza jurídica y elementos y se hizo referencia a la clasificación de los bienes en virtud de que los bienes muebles forman parte de ese Patrimonio. Ahora bien, como se expresó los Bienes Muebles de Dominio Privado de la Federación, son los que interesan particularmente para este trabajo y en esa virtud se dejó expuesta también la teoría del dominio público, expresándose su concepto, su naturaleza jurídica, sus caracteres, y en una palabra el régimen de derecho a que están sujetos los bienes de propiedad de la nación en general.

Considero por lo tanto, que en este capítulo se debe exponer el régimen jurídico que en nuestro derecho, norma la propiedad, control y administración de los bienes muebles propiedad de la federación, dedicando a este tema la primera parte de este Capítulo, ocupándonos seguidamente de presentar el origen y la trayectoria de la Dependencia que controla y administra los bienes que nos ocupan.

Para desarrollar este tema es necesario que escudriñemos los antecedentes históricos, presentando un panorama lo más completo que sea posible, a fin de dar cuenta a través de los datos encontrados el progreso que ha experimentado la administración en este punto.

La búsqueda no ha ido muy lejos, la hemos iniciado después de la Independencia, por considerar que es la etapa donde empieza a forjarse el concepto de nacionalidad que dá el perfil del México contemporáneo, y no han ido más -- allá nuestras investigaciones, porque sería demasiado prolijo e interminable-- y el presente trabajo resultaría extensísimo con menoscabo del enfoque al punto principal que nos ha inquietado, sin desconocer, desde luego, que antes de la Independencia bien pueden localizarse algunos buenos antecedentes que pudie-- ran hacer más ricas nuestras referencias históricas, legislativas y administra-- tivas.

En nuestro breve recorrido, adviértese el poco interés del Estado y el olvido en que se ha mantenido la riqueza mueble, a pesar de ello uno de los -- primeros antecedentes de valía que podemos citar es la "Colección de Ordenes -- y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos-- Generales de la Nación Mexicana", que en el Tomo IV, contiene un Decreto de -- fecha 8 de mayo de 1826; y en el artículo 13 en la parte conducente dice:

"El día 10. de julio se hará un corte de caja y reconocimiento prolijo de las-- existencias en numerario, efectos, enseres y utensilios de todas las oficinas-- en que se recibiesen caudales de la Federación, interviniendo este acto en la-- Ciudad Federal, el Contador Mayor de Hacienda o en su defecto el de Crédito -- Público: en las capitales y demás lugares de los Estados las autoridades preve-- nidas para los cortes mensuales por el artículo 11 de Septiembre de 1824 y en-- los territorios la primera autoridad que hubiere en ellas de elección popular"

(1).

En este antecedente vemos gestarse el primer intento del Estado por -- hacer cortes de caja de los enseres y utensilios de las oficinas vigilando, en calidad de interventor, el Contador Mayor de Hacienda. Así pues, el Estado --- inicia el camino que ha de conducirle con el tiempo al objetivo de controlar--

y administrar los bienes muebles, reconociéndolos y haciendo una identificación minuciosa de los mismos. Con fundamento en este precedente se dictó la Ley para el Arreglo de las Comisarías, fechada el 21 de mayo de 1831 en cuyo artículo 39 se expresa: "El Sistema de cuenta y razón en las Comisarías o Subcomisarías, será uniforme con el de la Tesorería General de la Federación, y al efecto circulará el Gobierno respectivo reglamento dentro de dos meses de publicada esta Ley" (2).

Con esta base se dictó el "Reglamento para la Tesorería de los Estados Unidos Mexicanos, sus Comisarías Generales de División, y Sub-Comisaría" y en relación con los muebles dispone en el artículo 110: "En fin de junio de todos los años se practicará el corte de las oficinas en los mismos términos prescritos en los precedentes artículos, (que se refieren a caudales y valores) esto es, se contraerá a ese único mes, autorizándose el mismo número de ejemplares de los estados respectivos para repartirlos según queda prevenido pero además presentarán entonces las oficinas un inventario de los muebles y enseres de su servicio que hayan sido costeados por cuenta del erario, sin dejar de incluir cosa alguna, por corto que sea su valor, para que reconocido por el comisario se ponga su visto bueno estando conforme. También se practicará otro corte de ramos comprensivo del ingreso y egreso de cada uno en todo el año, y siempre que difere el mismo resultado que el de la reunión de los cortes parciales hechos en los doce meses, les autorizarán seis o cinco estados, de los que uno se reservarán los mismos comisarios y dejando otro a los responsables, dirigirán uno a la Dirección de Rentas o Administración General de Correos, si se tratare de oficinas que les estén sujetas, otro a la Tesorería general, y los dos restantes a la Secretaría de Hacienda, de donde se pasará el uno con el inventario de los enseres y muebles a la contaduría mayor" (3).

Con intervalo de cinco años, es decir, el 3 de octubre de 1838, el go--

bierno federal publica una circular del Ministerio de Hacienda que "Recuerda lo prevenido en el reglamento de la Tesorería General, sobre que las oficinas remitan al Ministerio, en fin de año, el inventario de sus muebles y utensilios. Notándose que algunas oficinas se han desentendido del cumplimiento del artículo 110. del reglamento de la Tesorería y Comisaría Generales, circulando en -- 20 de junio de 1831, el cual previene entre otras cosas que todas las oficinas formen y remitan a este Ministerio en fin de cada año, inventario formal y circunstanciado de todos los muebles y utensilios que existan en ella, para los -- fines que el mismo artículo dispone y demás usos que sean convenientes, se ha servido disponer el Excmo. Sr. Presidente que se recuerda a todas las referidas oficinas el más exacto y puntual cumplimiento y debida observancia del expresado artículo. Lo que de Suprema orden comunico a V.S. para que disponga tenga -- su debido efecto" (4).

El país, por el año de 1851 vive una crisis política desastrosa, los -- cambios de gobernantes y de forma de gobierno demuestran el caos de aquellos -- años aciagos para México; la guerra con Francia, con los Estados Unidos, la inmoralidad de los empleados, la corrupción de los jueces, el contrabando, la maltrucha Hacienda Pública, que para colmo de sus males, no tuvo un ministro capaz que respondiera de su éxito, con lo que la susodicha Secretaría siempre estaba vacante; las levass, el pésimo gobierno de Santa Anna, la falta de libertades -- públicas, el despotismo militar, el poderío de la Iglesia, la invasión en el -- norte de las tribus Indias salvajes, el hambre, etc., en fin, un cuadro verdaderamente caótico, imposible de describir punto por punto porque esto significaría alejarnos de nuestro objetivo, es la situación que presenta el país que, -- sin embargo, se resarce poco a poco.- Ante este estado de cosas, era verdaderamente imposible que los gobiernos se preocupasen por expedir leyes adecuadas -- para reglamentar los muebles, pues su problema ante todo, debía ser en el sentido de consolidar preferentemente los métodos y sistemas de gobierno más que --

a otra cosa.

En estas circunstancias se encuentra la nación, cuando asume el poder - Don Mariano Arista (1851). Nada de trascendencia tenemos que anotar en lo que - respecta a nuestro tema, aunque hay que señalar, que trató de sanear la Hacienda Pública.

Durante los gobiernos de Bautista Cebayos (1853); de Don Manuel Macías-Lombardini (20 de abril de 1853); de Santa Anna (1855); de Martín Carrera (agosto 1855), tampoco podemos subrayar algo de importancia; pero en cambio, en el período gubernamental de Don Juan Alvarez (octubre 1855) dictase la primera ley reformista en la que se suprimen los fueros eclesiásticos y militares. Otro verdadero acontecimiento lo es la convocatoria para la formación del Congreso Constituyente. En el período de Ignacio Comonfort (1856), emfese el 25 de junio el decreto de la desamortización de los bienes del Clero y de Corporaciones Civiles, así también, la expedición del Estatuto Orgánico, especie de constitución que debería regir mientras el Congreso concluía la Constitución definitiva.

El constituyente da fin a su importantísima misión y el 5 de Febrero - de 1857 se promulga la nueva Constitución General de la República que organiza al país en un sistema republicano, representativo, popular y federal. Sus -- autores se inspiraron en las doctrinas de los tratadistas norteamericanos, así -- como en los principios de la Revolución Francesa, a su vez inspirados en las -- doctrinas filosóficas jurídicas de los enciclopedistas también franceses. En -- ella, se reconocían las garantías de libertad, igualdad, propiedad, seguridad y soberanía popular; divídese al poder público en legislativo, depositado en la -- Cámara de Diputados y Senadores; Ejecutivo, en el Presidente de la República -- restringiendo sus facultades y asistido por cinco Secretarios de Estado; y el -- Judicial en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces de Distrito.

En realidad, la Constitución de 1857 no se adaptaba al estado social - del pueblo mexicano, pero contenía avanzados ideales democráticos; destacando la libertad de enseñanza y la tolerancia de cultos. Nótese la preocupación del gobierno por dar al país un verdadero estatuto jurídico que resolviera los males que le aquejaban, marcándose el punto de partida de lo que sería el triunfo de las ideas liberales, abriéndose una nueva etapa en la lucha de los partidos ideológicos.

En el gobierno de Félix Zuloaga (17 diciembre 1857) sólo podemos advertir el golpe en contra del movimiento reformista al expedir el 28 de enero, -- cuatro decretos, estableciéndose fueros eclesiásticos y militares; la derogación de la Ley de Obvenciones Parroquiales y la Desamortización.

Durante la administración del Gral. Miguel Miramón (1859) no es posible mencionar medida legislativa que sea de interés.- Por lo contrario, en el gobierno de Don Benito Juárez cobra un verdadero auge el pensamiento liberal, dictándose una serie de leyes y decretos que han de dar el clima propicio para la transformación del país; iniciándose este movimiento con la publicación en Veracruz del trascendental Manifiesto de fecha 7 de julio de 1857 y que ha de ser la base para la expedición de las Leyes de Reforma, señalando al Clero el destino de los bienes que detenta, declarándolos propiedad de la Nación y es a lo que se llama "Nacionalización de Bienes Eclesiásticos", (12 de julio de 1859). Aquí localizamos precisamente valiosos antecedentes en los artículos -- 1o. y 2o., que a la letra dicen:

"Art. 1o. Entran al dominio de la nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuese la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido".

"Art. 2o. Una ley especial determinará la manera y forma de hacer ingresar al tesoro de la nación todos los bienes de que trata el artículo anterior".

De la interpretación de los artículos anteriores, advertimos que comprenden a los bienes muebles e inmuebles, pues la expresión "todos los bienes." hace ver que se abarcan a los dos grupos; nacionalizándose, en esta forma, todos los bienes que representaban para el Estado enorme interés económico, pues pretendía impedir que salieran del país valiosos tesoros con rumbo al extranjero. Con la acertada medida adoptada por el gobierno de Juárez se controla en forma definitiva esta riqueza.- Esta ley y otras disposiciones normativas que al efecto se dictaron, como la que se refiere a la ocupación de bienes eclesíásticos, la que declara que el matrimonio era un contrato civil; la Ley del Registro Civil; la secularización de los cementerios, la que suprime la mayoría de las festividades religiosas y que establece la libertad de cultos (4 Dic. 1860); integran el sistema legal que representa la tarea más importante de la Reforma.

Mención especial requiere otro Decreto expedido en la administración de Don Benito Juárez, con fecha 12 de agosto de 1867 que establece: una "administración de bienes nacionalizados". Por este Decreto se crea una oficina especial para administrar los bienes nacionalizados; de ello desprendemos un interés predominante de parte del gobierno por iniciar el control y administración de los bienes adjudicados al clero, al establecerse la oficina especializada para desarrollar actividad tan delicada; encontramos también en este decreto, un antecedente valioso en lo que posteriormente habría de ser la Oficina de Bienes Nacionales, que tiene mucho que ver con nuestro tema y de lo que adelante daremos cuenta.

Una clara y total falta de disposiciones que enriquezcan y demuestren -

preocupación en el campo de la administración de los bienes muebles, se advierte en el corto recorrido que hasta ahora hemos realizado por los anales del ámbito de nuestras normas legislativas. Este olvido, que ha implicado la falta -- de una reglamentación específica, en la materia, se ha debido fundamentalmente a las diversas circunstancias por las que ha atravesado el país como en su oportunidad hicimos ver; circunstancias que han impedido encauzar a través de los - diversos gobernantes la buena administración pública en este aspecto.

Esto nos ha estimulado a recurrir a otras fuentes para ver si es posi-- ble, con ellas, hacer resaltar el problema que constituye nuestro objetivo; ac-- cando con la mayor precisión, el tema que concuerda con nuestro fin, y que, --- aunque no tenga una relación directa con la administración pública, nos ayude, - sin embargo, a obtener referencias complementarias.

Al respecto, hacemos destacar la notoria importancia que reviste el Cód-- igo Civil de 1870, que empezó a regir el 1.º de mayo de 1871, en el cual, por-- lo que concierne a los bienes muebles, reglamentó el principio de su clasifica-- ción. La razón de invocar esta reglamentación del derecho común, obedece a la - conexión que tiene con la administración pública, puesto que, en los casos en - que un concepto o problema de derecho público no está previsto, ni puede resol-- verse por la inexistencia del supuesto relativo, se recurre a conceptos simila-- res consignados o previstos en el derecho común, que se aplica entonces supleto-- riamente.

Nuestro Código de 1870 en su Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo -- II, realiza el estudio de los bienes muebles haciendo una minuciosa clasifica-- ción que a continuación describimos para que ilustremos con más detalle clasi-- ficación tan importante.

" De los Bienes Muebles .

Art. 784. Los bienes son muebles por su naturaleza o por determinación de la ley.

785. Son muebles por su naturaleza los cuerpos que pueden trasladarse de un lugar a otro; ya se muevan por sí mismos, ya por efecto de una fuerza exterior.

786. Son bienes muebles por determinación de la ley las obligaciones y los derechos o acciones que tienen por objeto cantidades exigibles, o cosas muebles.

787. Por igual razón se reputan muebles las acciones que cada socio tiene en las Compañías de comercio o de industria, aún cuando a éstas pertenezcan algunos bienes inmuebles.

788. Son igualmente bienes muebles por determinación de la ley las rentas perpetuas y las vitalicias; sea que graviten sobre el tesoro público, o sobre propiedades privadas o que estén garantidas por simple obligación personal.

789. Las embarcaciones de todo género son bienes muebles.

790. Los materiales procedentes de la demolición de un edificio, y los que se hubieren acopiado para construir alguno nuevo, serán muebles, mientras no se hayan empleado en la fabricación; así como los abonos para las tierras, mientras no se hayan aplicado a su objeto.

791. En general son bienes muebles todos los demás no comprendidos en el art. 782.

792. Cuando en la disposición de la ley o en los actos y contratos -

se use de las palabras, bienes muebles, se comprenderán bajo esa denominación los enumerados en los arts. 785 al 791.

793. Cuando se use de las palabras, muebles o bienes muebles de una casa, no se comprenderán en ellas sino el ajuar y utensilios que sirvan exclusiva y propiamente para el uso y trato ordinario de una familia, según las circunstancias de las personas.

794. La distinción contenida en los dos artículos anteriores, queda sujeta a las modificaciones que respecto de ella hagan el testador o las partes contratantes, siempre que conste su voluntad clara y manifiesta."

El interés de hacer esta referencia al Código Civil de 1870, se justifica porque en este cuerpo legal se halla la fuente de información que contiene el criterio de distinción de los bienes muebles e inmuebles, así como la presentación moderna de las clases de bienes muebles conforme con la importancia que iban adquiriendo en la vida de las sociedades modernas. Es importante también, hacer hincapié en que esta clasificación proyectada para proteger los intereses de la propiedad particular refleja, al mismo tiempo, el marcado desinterés por el control de estos bienes cuya competencia conviene a las facultades del Estado; por eso, se ha traído a cuenta pues representa, una fuente que luego la legislación del derecho administrativo utilizará.

De menor interés resulta el Código Civil de 1884 que aunque fue expedido durante una época de transición para el país, sus características son similares al anterior, pues los artículos 686 a 696, regulan los bienes muebles.

Oportuno es que aquí hagamos alusión también, al Código Civil de 1928 vigente, que aunque cronológicamente no corresponda en su orden lógico al desarrollo histórico de la tesis sí responde por la conexión de la materia, pues reglamenta en los artículos 752 al 763 los bienes muebles y que a pesar

del tiempo transcurrido desde el primer Código, conserva los mismos lineamientos con la novedad de que en los apéndices número 3 y 4 se habla "sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural", así como, "sobre protección y conservación, ..." etc.

El país participa de la paz porfirista y también de su fase progresista; es posible que por esta razón el gobierno del General Díaz olvidado de los movimientos revolucionarios, un tanto confiado y quizá ya consolidado su gobierno, se preocupa de la administración pública en otros aspectos, pues observamos que en su largo período gubernamental se exhiben señaladas muestras de preocupación en lo que se refiere a la expedición y publicación de ordenamientos encaminados a hacer posible la administración de la cosa pública. De la época que comentamos, es de hacer notar la ley de 18 de diciembre de 1902 denominada Ley para Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales. No obstante entrar en una etapa de progreso en la administración pública, no existía hasta aquí ningún criterio para el control de los muebles.

Adelanto notable introduce la Circular No. 135 de 14 de enero de 1905, que a continuación transcribimos por representar valioso interés para nuestra investigación:

"Se impone a los secretarios de los juzgados la obligación de formar en los últimos días de cada año un inventario de todos los muebles y útiles que existan en la oficina con expresión del aumento o disminución que durante el año hayan tenido, y siendo conveniente que una disposición análoga rija en todos los tribunales y juzgados, así como en otras oficinas que dependen de la Srta. de Justicia, el presidente de la república ha tenido a bien acordar que, dejando en vigor la expresada disposición para los juzgados establecidos en el Palacio de Justicia Penal todos los tribunales y juzgados del Distrito y Terri-

torios, los Tribunales de Circuito, juzgados de Distrito de la República y además oficinas que dependen de la Secretaría de Justicia, formen y remitan a la misma en el mes de diciembre, de cada año, un inventario de todos los muebles y útiles que hayan en su respectiva oficina, expresando el aumento o disminución habido en el año, debiendo dejar una copia o ejemplar de ese inventario de su propio archivo. Y lo comunico a ud..... etc." (5).

Comentario aparte requiere esta circular, ya que introduce un aspecto nuevo consistente éste, en la obligación de hacer inventarios de todos los muebles que se hallan en las oficinas de los tribunales y juzgados así como en otras oficinas que dependan de la Secretaría de Justicia. Podemos decir que desde esta fecha se inicia el control administrativo de los muebles de la federación, si bien en esta época, en lo que respecta a los que pertenecen a la Secretaría de Justicia ya que con anterioridad sólo hemos advertido simples ordenamientos que no denotan preocupación alguna para hacer un reglamento minucioso. En cambio, la circular en antecedentes es de gran proyección, dejando abierta la posibilidad para hacer un detenido reglamento administrativo en el tantas veces mencionado patrimonio mueble de la federación.

El Oficio número 209 de 11 de agosto de 1906 de la Tesorería de la Federación que fue girado por el Secretario de Hacienda, a la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, así como también a la Secretaría de Estado y del Despacho, de Relaciones Exteriores. (Dublán y Lozano, Págs. 968 y 969; 1025 a - 1027 Tomo 38 Segunda Parte); reviste gran importancia digna de merecimientos. En él, la Tesorería de la Federación es la encargada "de formar la cuenta del erario federal", para que "tenga perfecto conocimiento de todas las existencias valorizadas de los bienes muebles pertenecientes al gobierno, que se encuentran en los diversos departamentos de Estado y en sus dependencias"; seguidamente propone, por Acuerdo Presidencial, la forma en que hay que controlar y adminis-

trar los bienes muebles pertenecientes a las oficinas, establecimientos y servicios de sus respectivas dependencias, detallándolos y valorizándolos con informes mensuales, así como avalúos de los desechos, con informes de bajas y altas, celebrando ventas así como de los remates. Habla de la necesidad de designar inspectores para llevar con exactitud los inventarios y perfeccionar el erario público para evitar los posibles abusos.

Otro dato de valor lo son las Instrucciones para la Formación de Inventarios, por las cuales deben remitirse a la Tesorería General de la Federación por Acuerdo Presidencial, el 2 de abril de 1907, con objeto de que aparezcan en el activo de la cuenta del Erario Federal, concerniente al ejercicio de 1906 a 1907.- Dichas Instrucciones seguidamente proponen la "clasificación de todos los muebles, enseres, objetos y útiles pertenecientes a la nación", en la forma siguiente:

- 1.- Armamento del Ejército y Armada Nacionales.
- 2.- Bibliotecas.
- 3.- Caballos y Acémilas.
- 4.- Embarcaciones de todas clases.
- 5.- Herramientas.
- 6.- Instrumentos Científicos.
- 7.- Instrumentos de Música.
- 8.- Máquinas y Aparatos.
- 9.- Materiales Diversos.
- 10.- Muebles y Enseres.
- 11.- Museos.
- 12.- Vehículos de todas clases.
- 13.- Varios objetos no especificados".

Para luego proseguir con notas explicativas al respecto.

Del mismo año de 1907 (30 de junio) datan las "Instrucciones de los funcionarios o empleados de correos para llevar a término la formación de inventarios"; en ellas el empleado del timbre o la l/a. autoridad política efectuará el inventario general por triplicado, de todos los objetos concernientes al correo del lugar, empleando las formas impresas. En lo que se refiere a --- la consignación del valor del objeto debe ser el que figure en el libro de inventarios, no importando si por causa imprevista se haya desvalorizado, efectuándose la aclaración pertinente al caso.

La preocupación de la administración pública en este punto de control --- adquiere características por demás trascendentales pues no sólo se fijó en la administración de los muebles que están al cuidado directo de las distintas --- dependencias del Estado, sino aún fue más allá, dirigiendo su atención y emi --- tiendo disposiciones para empresas de concesión estatal, como se podrá observar en el "Art. 49 de la Ley de 15 de junio de 1907"; en dicho numeral se impone --- la obligación a los Bancos de concesión Federal, a los comerciantes y a las casas Bancarias del D. F. o Territorios, de dar un informe metuculoso a la Secretaría de Hacienda del dinero efectivo, valores o bienes muebles que tengan en --- su poder y que sean de propiedad de las personas que en el momento de su fallecimiento, hubieren tenido su domicilio en el D. F. y los Territorios Federales.

Una cuestión que siempre ha presentado para el gobierno cierta difi --- cultad es lo tocante a desechos de bienes muebles inutilizados. En efecto, des --- de el 26 de marzo de 1909, el gobierno se enfrenta a la solución del problema, --- dictando prevenciones en el sentido de que los objetos que resulten de desechos en las oficinas y se encuentren cargados a los inventarios, se han de poner a --- la disposición de la Sría. de Hacienda, en previa consulta que al caso se haga.

Es propio que enfatecemos de nueva cuenta que la administración, en --- los años de 1909 va exhibiendo perfiles de inquietud, notándose la marcada ---

marcha ascendente, pues se vislumbra entre otras cosas, una reglamentación que nos advierte de la existencia de buenas bases y motivos suficientes de progreso.

Esta patria nuestra, trágicamente sufrida, nuevamente vuelve a enfrentarse con las luchas políticas por ansias de poder, en detrimento desde luego para la administración, enfrentándonos con lagunas durante un largo período y no volvemos a entrever otro antecedente que valga la pena mencionar sino hasta el año de 1926 en el que podemos aludir a una rigurosa y bien reglamentada publicación que contiene Instrucciones que observarán las Oficinas Federales al formular los Inventarios de los Bienes Muebles e Inmuebles de la Nación, editada por la Contraloría de la Federación, Contabilidad de la Hacienda Pública Federal.

Las dimensiones de este instructivo son dignas de encomio en virtud de que formaliza el manejo administrativo de los bienes muebles e inmuebles de la Federación, detallándose la elaboración de inventarios y cuentas; ampliándose por este motivo, las instrucciones para la formación de inventarios del año de 1907, a las que con anterioridad hicimos referencia y en la que se transcribió una importante clasificación sobre muebles, enseres y útiles de la nación. Ahora bien, el instructivo del año de 1926, no solamente presenta una enumeración amplia y puntualizada de cada uno de ellos por sus individuales características, sino además, inserta modelos de las formas que deben usarse para integrar los inventarios federales.

La Circular número 11-9-146 de fecha 17 de agosto de 1935, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abre nuevos y amplios derroteros en el campo de la administración pública, pues precisa la competencia de cada una de las dependencias de aquella Secretaría que tendrán a su cuidado los bienes muebles, con el objeto de fijar los procedimientos que deben realizarse para

el control de dichos bienes, fijando al efecto las reglas e instrucciones siguientes:

"Son competentes para intervenir en la administración autorización -- de las adquisiciones respectivas, inspección fiscal y glosa y contabilidad que demandan las operaciones propias del manejo de los bienes muebles indicados, - dentro de su esfera de acción.

La Dirección General de Bienes Nacionales.

La Dirección General de Egresos.

La Oficina Central de Inspección Fiscal.

La Contaduría de la Federación. "

Conforme a este criterio de clasificación se interpreta que el radio - de acción y facultades que a cada una de ellas les corresponden son:

A la Dirección General de Bienes Nacionales; custodia, la administra - ción general, la vigilancia, guarda, uso y destino de los bienes muebles, mante - niendo igualmente la capacidad de supervisar todos los actos que se refieren al manejo de los bienes que entren a la propiedad de la Federación.

A la Dirección General de Egresos, le corresponde autorizar las adqui - siciones, las órdenes de pago que hubiera que realizarse como consecuencia de - las adquisiciones, absteniéndose de darle su visto bueno en el caso que hubiese que efectuar alguna aclaración para justificar la erogación, sin que esto sig - nifique exonerar la responsabilidad a la dependencia ordenadora.

La Oficina Central de Inspección Fiscal, tendrá también intervención - en materia de adquisiciones con el fin de supervisar que no se menoscaben los - intereses del fisco, así como que se efectúen estas operaciones conforme a es -

tos lineamientos; tendrá también amplia vigilancia en la administración de fondos, valores y bienes de la Federación para verificar el exacto manejo de los muebles de la Federación; asimismo, intervendrá en la revisión de los contratos de adquisiciones, cotejando a través de la inspección los puntos del contrato. Vigilando por medio de visitas el manejo de los muebles inspeccionándolos y reconociéndolos.

También la Oficina en cuestión, podía mediar por delegación o como auxiliar de las demás dependencias de esta Secretaría, "... en todos los casos en que, por atribuciones reservadas a esas propias dependencias, requieran el cumplimiento de requisitos que hayan de satisfacerse precisamente por los servicios de inspección fiscal".

La Contaduría de la Federación, fijará las medidas a que se deberá sujetar la contabilidad de cada una de las oficinas con manejo de muebles, verificando por conducto de la glosa y para su registro, si se han efectuado los actos de dichas oficinas, con la debida regularidad.

Posteriormente, dicha Circular señaló las instrucciones previas para los movimientos de altas y bajas en los inventarios, a reserva de que se expidan los respectivos Reglamentos que de una manera general fijen las condiciones sobre la administración de los bienes de propiedad federal.

Podemos resumir a grandes rasgos lo siguiente:

1.- Cuando se trate de traslado de bienes muebles de una dependencia a otra diversa de la Federación, se efectuaría la diligencia previa anuencia de la Secretaría de Hacienda, dirigiendo la correspondiente solicitud por conducto de la Dirección de Bienes Nacionales.

2.- En las altas por adquisiciones, se tendría como razonables el negocio, cuando se hubiera verificado con estricta sujeción a los preceptos de la-

materia.

3.- "El movimiento por altas por elaboración se efectuará al comprarse en la entrega que hará del producto la dependencia del Gobierno encargado de su elaboración, a aquella que deba conservarlo en su poder".

4.- La dependencia interesada debía efectuar el movimiento de altas cuando entrara en posesión de los bienes que habían de inventariarse, siempre que la Secretaría de Hacienda lo juzgara procedente.

Por cuando al movimiento de Bajas, se dispone:

1.- Si se refiere al traslado de un bien de una dependencia a otra -- diversa de la Federación, deberá efectuarse el movimiento de bajas correspondiente con anuencia previa a la Secretaría de Hacienda.

2.- También ha de solicitarse la autorización de la Secretaría de Hacienda, notificada por conducto de la Dirección de Bienes Nacionales, de las Bajas de artículos que ya no sean útiles para la dependencia correspondiente y sin embargo figuren en sus inventarios.

La citada Secretaría dará a conocer su resolución en el sentido si -- dichos artículos deben pasar a otra dependencia o bien se proceda a su venta.

3.- Si de artículos inservibles se trata, se observan los procedimientos que siguen:

a).- La dependencia que esté en posesión del artículo consignará, en las formas especiales correspondientes, las circunstancias que funden la baja y los demás datos necesarios para la identificación de los bienes.

b).- La propia dependencia llevará a cabo los procedimientos necesarios para la realización del acto de destrucción y dará aviso, respectivamente

te, a la Dirección General de Bienes Nacionales y a las autoridades de Inspección fiscal que deban intervenir en dicho acto, comunicándoles el día y hora en que se efectuará la diligencia.

c).- Las autoridades de Inspección fiscal, con las atribuciones propias que les corresponden, intervendrán en la diligencia de destrucción.

d).- La intervención de los servicios de Inspección en las diligencias de destrucción, se considerará llevada a cabo también en representación de la Dirección General de Bienes Nacionales, para el efecto de la autorización del acto, cuando ésta no designe representante especial.

e).- Cuando las autoridades de Inspección fiscal, en vista de su intervención juzguen procedente la destrucción, lo hará constar y bastará esta conformidad para que pueda llevarse a cabo la destrucción de los artículos que hayan de darse de baja.

f).- En caso de que las autoridades de Inspección manifiesten su inconformidad con la destrucción, se suspenderá la diligencia y se someterá el caso a la Secretaría de Hacienda para que ésta, por conducto de la Dirección General de Bienes Nacionales, resuelva en definitiva.

4.- La vigilancia general del movimiento de inventarios y almacenes, que abarcará todos los aspectos del manejo de los bienes que éstos tengan a su cargo, se continuará efectuando por las autoridades de Inspección fiscal, por medio de las visitas, reconocimientos de existencias y demás actos de Inspección que establecen las disposiciones legales respectivas.

5.- La dirección superior de la contabilidad de los almacenes y de glosa y registro de las cuentas que en este caso deben rendirse, quedará a cargo de la Contaduría de la Federación, en los términos que establece la Ley Or -

gánica de la misma".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Circular Núm. 307-2-84 publicada en el Diario Oficial de 29 de julio de 1944, determina las reglas para realizar las bajas, permutas, avalúos y venta de bienes muebles en las dependencias de Estado; además de dar instrucciones al personal de Inspección Fiscal y a las Oficinas de manejo de bienes muebles de la Federación con el fin de no duplicar los procedimientos en el control de los bienes muebles que venían realizando la Dirección de Bienes Nacionales y de Inspección Fiscal, y para evitar que se interfirieran ambas dependencias. Disponiendo a continuación para el trámite de solicitudes de bajas, permutas, avalúos y ventas de los muebles, una ordenada reglamentación.

Dicha reglamentación tiene las virtudes de señalar una secuela ordenada de trámites administrativos en movimientos de bajas para determinar el destino final de un bien mueble, ya sea por la venta previo avalúo, el reaprovechamiento, la permuta, etc.; fijando a la vez el radio de acción de cada dependencia encargada de estos menesteres. Esta Circular tiene menor importancia que la anterior de 1935 que es más explícita.

En el mismo año de 1944 aparece la Ley General de Bienes Nacionales (publicada por primera vez en 1941), Diario Oficial de 26 de agosto, que en su capítulo IV habla "De los muebles de dominio privado". La gran trascendencia que tiene para nuestra tesis esta Ley amerita que lo glosemos más adelante con detenimiento y especial cuidado, según lo vaya requiriendo el desarrollo de nuestro tema.

**II.- ORIGEN Y TRAYECTORIA DE LA DEPENDENCIA FACULTADA PARA CONTROLAR
Y ADMINISTRAR LOS BIENES MUEBLES PROPIEDAD DE LA FEDERACION.**

México a través de su historia ha defendido y controlado su patrimonio nacional. Hasta en los últimos años las funciones relativas al control y administración de los bienes de la Federación, estuvieron encargados a distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el año de 1867 (12 de agosto) siendo Presidente de la República - el ilustre oaxaqueño Don Benito Juárez y Ministro de Hacienda el C. José M. - Iglesias, se funda la que tomó por nombre Oficina de Administración de Bienes - Nacionalizados.

Del Decreto de creación desprendemos sus funciones:

"Art. 1o. con el nombre "Administración de Bienes Nacionalizados" se establece una oficina especial, la cual tendrá mientras dure, el carácter de - Sección 7a. del Ministerio de Hacienda.

2.- Las atribuciones de esa Oficina serán las siguientes:

I.- Revisar los expedientes de la llamada "Administración de Bienes - Nacionalizados", para aprovechar todos los datos de su archivo en favor del -- erario nacional.

II.- Entender en todo lo relativo a la administración y desamortiza-

ción de las fincas, y el cobro, adjudicación y rindición de los capitales que administró el clero.

III.- Entender, en el Distrito Federal, en lo relativo a la confiscación y multa" (6).

Lo que interesa de este antecedente es que apunta con este hecho, la preocupación del gobierno de la época por rescatar e integrar la propiedad nacional al dominio público, desposeyendo a los dueños, las propiedades que estaban en manos muertas; y qué mejor manera de hacer efectivas las Leyes de Reforma, sino erigiendo una Oficina especializada para tal fin.

Para el año de 1891 y cuanto asumía la Presidencia de la República - don Porfirio Díaz, en Decreto de 13 de mayo de 1891 se fija el modo como debían distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado, estableciendo en su artículo 10. la manera de despachar los negocios del orden administrativo federal en siete Secretarías: La de Relaciones Exteriores; La de Gobernación, la de Justicia e Instrucción Pública, la de Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas, la de Hacienda y Crédito Público y la de Guerra y Marina.

Dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, figuraba una oficina con el nombre de "Bienes Nacionales y Nacionalizados"; la diferencia fue bien poca de la establecida en 1867, continuando bajo la organización --- de la Secretaría de Hacienda, nuestra oficina de Bienes Nacionales.

Siendo, don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en Decreto número 10 de 9 de diciembre de 1913, se organiza el -- despacho de todos los ramos de la administración pública, creando ocho Secretarías de Estado; a saber: Relaciones Exteriores; Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, --

Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina.

Este Decreto, aumentó a una más el número de Secretarías, prosiguiendo la oficina denominada de "Bienes Nacionales y Nacionalizados", sin ninguna variante que advertir.

En la iniciativa de Ley que el C. Presidente de la República, don -- Venustiano Carranza, presentó con fecha 10 de junio de 1917, y que sometió -- a la aprobación del H. Congreso de la Unión, y en lo referente a las Secretarías y Departamentos que habría para el despacho de los negocios del orden administrativo aportó la novedad de reducir el número de Secretarías a seis y -- fundar cuatro Departamentos. Las Secretarías eran: de Estado, de Hacienda y -- Crédito Público, de Guerra y Marina, de Comunicaciones, de Fomento y de In -- dustria y Comercio, Departamentos: El Judicial, El Universitario y de Bellas -- Artes, de Salubridad Pública y el de Establecimientos Fabriles Militares; con -- teniendo dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Bienes Urba -- nos Nacionales y Nacionalizados.

Aunque durante muchos años, y a lo largo de los diversos gobernantes, las funciones de una simple oficina perdida en las variadas labores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron a fin de cuentas insuficientes, -- sin embargo, la experiencia demostró que era preciso concretarla en una forma -- institucional y especializada que la convirtiera en una tarea diaria organiza -- da y sistematizada. Así nació, con fecha 25 de agosto de 1919, un modesto De -- partamento de Bienes Nacionales, cuyo reglamento fue publicado en el Diario -- Oficial de 29 de agosto del mismo año.

En el respectivo reglamento se ordenan y reorganizan las Oficinas y -- Departamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrándose --- de las primeras, las de Correspondencia y Personal, y de los segundos, los Ad --

ministrativos, de Aduanas, del Tiembre, de Impuestos Especiales, de Bienes Nacionales, de Crédito, Consultivo y de Asuntos Judiciales, de Legislación y Estadística y por último la Secretaría Particular del Secretario.

El artículo 8, del propio reglamento a comentario, señala las facultades que le corresponden al Departamento de Bienes Nacionales, mismas que habremos de transcribir a continuación:

1.- Inventario y titulación de todos los bienes muebles e inmuebles de la propiedad de la Nación, bienes del clero, capitales impuestos a favor de la Hacienda Pública y cualesquiera otros bienes nacionales, contratos de arrendamiento, usos, servidumbres o permisos que el gobierno otorgue sobre sus propiedades.

2.- Adquisición enajenación de bienes nacionales; expropiaciones por causa de utilidad pública; reivindicaciones y defensas de los bienes mencionados; conservación, mejoramiento y reparación de los bienes nacionales; administración y vigilancia de los bienes inmuebles, capitales y desechos que por ley no estén encomendados a alguna de las otras Secretarías de Estado.

3.- Formación de planos, avalúos y noticias de todos los bienes inmuebles de propiedad federal, aún cuando estén destinados a un servicio público que dependa de otras Secretarías o dependencias administrativas.

4.- Expedientes de denuncias de los bienes de instituciones religiosas, y administración y vigilancia de dichos bienes.

5.- Adquisición, registro, clasificación y enajenación de las embarcaciones destinadas al servicio fiscal" (7).

El mencionado Departamento, a medida que transcurría el tiempo, se hizo insuficiente creciendo paulatinamente, siendo cada vez más importantes y -

desarrollando una actividad indispensable en la administración pública, por cuyo motivo se decreta en el año de 1921 (2 de diciembre), bajo el período presidencial del General Alvaro Obregón; la conversión de aquel insignificante Departamento, en Dirección; empezando su vigencia el 1o. de enero de 1922. Esta Dirección tenía las mismas funciones que le competían al viejo Departamento, pero además se le confirieron amplias facultades al Director de Bienes Nacionales sobre: dirección del personal; "...pedir y rendir toda clase de informes relativos a los asuntos de que conozca la Dirección..."; fincar condiciones para efectuar contratos que se relacionen con bienes, capitales o desechos que estén al cuidado de la Dirección, aún tratándose de adquisición, cesión o enajenación y expedir las escrituras concernientes; el asesoramiento de las diligencias del Ministerio Público en los juicios que se inicien y efectúen en preservación de los bienes, capitales y derechos; dictaminar medidas disciplinarias y otorgar licencias; al instalarse las nuevas oficinas Inspectoras de Bienes Nacionales, disponer fecha y lugar en que hayan de establecerse; dar información a los interesados de las resoluciones que sobre los asuntos hayan recaído y se tramiten en dicha Dirección.

Con esta categoría administrativa llegó hasta el 7 de diciembre de 1946, fecha en que surge la flamante Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de 21 de diciembre del mismo año, en vigor a partir de enero de 1947, en la época presidencial del Licenciado Miguel Alemán Valdez, heredando las prerrogativas facultades de la Dirección de Bienes Nacionales.

Las atribuciones de la mencionada Secretaría se desprenden de los artículos 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (7 de diciembre de 1946) y 13 de su Reglamento (1o. de enero de 1947), respectivamente. El artículo 15 indica:

"Corresponderá a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, el despacho de los asuntos relacionados con: la conservación y -- administración de los bienes nacionales, con la celebración de actos y contra-- tos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, - de los Territorios Federales; con la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente será de su com - petencia, realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramien - to de la administración pública".

El Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de fecha 1o. de enero de 1947 enuncia por su parte, las respectivas facultades de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa:

"Artículo 13.- Corresponde a la Secretaría de Bienes Nacionales e -- Inspección Administrativa:

I.- Conservar y administrar los bienes nacionales y nacionalizados-- en los términos de las leyes respectivas.

II.- Presidir las Juntas de Mejoras Materiales y Administradoras del 2 % y 3 % sobre impuestos a la importación y exportación y vigilar que estas par -- ticipaciones se apliquen a los fines señalados por la ley respectiva.

III.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobier -- no Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Fede -- ral, así como vigilar la ejecución de los mismos.

IV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

V.- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Fede -- ración a los Gobiernos de los Estados, Municipios; instituciones o particula --

res, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar - que se efectúa en los términos establecidos.

VI.- Intervenir en la inversión de las participaciones que otorgue -- la Ley de Ingresos de la Federación y que deban destinarse a un fin determinado, con la sola salvedad de los casos que la Ley exceptúa expresamente.

VII.- Practicar visitas, reconocimientos de existencias en el alma -- cén, Inspecciones, con objeto de ejercer la vigilancia que la Ley de este Reglamento le encomiendan.

VIII.- Realizar estudios para mejorar la organización de la Adminis - tración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República".

Para que nuestra nóvel Secretaría pudiese desarrollar todas las gran - des actividades que se había impuesto a su creación, (y que ya hemos transcrito - con antelación), era necesario organizarla, de tal suerte, que las funciones que iba a emprender estuvieran específicamente distribuídas atribuyendo a cada ofici - na la tarea para desahogar con eficacia los trámites administrativos en bien de - los intereses del Estado; y en consecuencia, para que dicha Secretaría pudiese - abarcar estas actividades, es organizada en: Secretaría, Subsecretaría, Oficia - lía Mayor, Consejo Consultivo y Cinco Direcciones: Dirección General de Adminis - tración, Dirección General de Inspección Administrativa, Dirección General de -- Control de Adquisiciones, Dirección General de Bienes Nacionales y Dirección Téc - nica de Organización Administrativa. Se integra además de tres Departamentos: Departamento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, Departamento Jurídico y el Departamento de Información. Comprende también una oficina de Comisiones Técnicas con cuatro especialidades: de Ingeniería, de Arquitectura, de Economía - y de Contabilidad y una Delegación Fiscal de Petróleos Mexicanos.

Hemos de hacer notar, que de las enumeradas dependencias se ha sub -

rayado a la Dirección General de Bienes Nacionales, llamando la atención al respecto, por ser ésta la oficina encargada de los trámites administrativos de los bienes de la Federación; trayendo delineado interés para la distribución de sus demás actividades conexas al tema como se ha de puntualizar seguidamente. Las funciones de esta Dirección, las obtenemos del Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el año de 1947, por la Dirección Técnica de Organización Administrativa dependiente de la propia Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en sus páginas 279 y 280.

"La Dirección General de Bienes Nacionales es el órgano de la Secretaría, que tiene a su cargo la administración, vigilancia y conservación de los muebles e inmuebles de propiedad federal y de los que están bajo la guarda del gobierno, lo mismo que la tramitación de todo lo relativo a la enajenación de los propios bienes, así como de las adquisiciones de los bienes de particulares, necesarios para los servicios de la federación. Verifica su cometido mediante el registro, inventario, catálogo y titulación de los bienes de referencia; la investigación y obtención de datos para la nacionalización de bienes; la toma de posesión de bienes que se declaren propiedad nacional y de los que son expropiados; la tramitación y formulación de decretos de destino y acuerdos presidenciales por enajenaciones; la elaboración de planos y croquis de bienes nacionales. Lleva, además, la contabilidad de los bienes y valores respectivos; ejerce la vigilancia sobre créditos hipotecarios nacionalizados, así como sobre los derechos de terceros que el gobierno se subroga; planea y proyecta las obras de conservación de los edificios del Gobierno Federal, sus presupuestos y especificaciones, e Interviene en la justipreciación de ventas, traslaciones de dominio y entrega de bienes de la federación, lo mismo que en la fijación del monto de las indemnizaciones debidas en los casos de expropiación".

Dentro de esta Dirección General, el control y administración de los

bienes muebles quedó al cuidado exclusivo de la oficina denominada: Oficina de Bienes Muebles, cuya función era: " el registro, inventario, catálogo y titulación de los bienes muebles del Gobierno Federal; dar de alta, de baja, o anotar las modificaciones en su caso, de esos mismos bienes e intervenir en los remates y ventas de los bienes muebles que no sean utilizados por alguna de las dependencias; así como promover las diligencias judiciales que sean necesarias en los casos de robo o extravío de los bienes muebles, propiedad del Gobierno Federal" (8).

Estas funciones las realizaba mediante las secciones: Administrativa, Vigilancia, Aprovechamiento, Clasificación y Distribución y Diligencias Iniciales.

Además de la Oficina de Bienes Nacionales, la Dirección General de Bienes Nacionales, se integraba de la Subdirección, del Departamento de Administración, el de Titulación, Registro y Catálogo, el de Contabilidad, el de Conservación y Mejoramiento de Bienes Inmuebles y la Oficina de Inspección, completándose de esta manera el cuadro de actividades que ha de enmarcar a la susodicha Dirección para que pudiese cumplir con la misión que se le tenía asignada.

Al año siguiente, es decir, en 1948, la entonces Oficina de Bienes Muebles toma el nombre de Departamento de Control de Bienes Muebles, aumentando sus funciones por esta circunstancia, entre otras, la de administrar el Almacén General de Concentración de Bienes Muebles inutilizados o sin uso, en las dependencias federales a que fueron destinados. Por otra parte, la Dirección de Bienes Nacionales, bajo la cual se hallaba el citado Departamento, integrábase además de ésta, en Subdirección; en Departamento de Administración de Bienes Inmuebles; Departamento de Titulación y Registro; Departamento de Contabilidad y la Comisión de Catálogo.

Nuestro Departamento de Control de Bienes Muebles, se organizaba a su vez, en Jefatura, Oficina de Control de Bienes Muebles; Oficina de Vigilancia y Almacén General de Concentración. Con esta jerarquía el Departamento, en su función funcionó hasta el 31 de septiembre del año de 1959 fecha en que se elevó a la categoría de Dirección como inmediata consecuencia de la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional y de la cual nos ocupamos en los rengiones siguientes:

Todo el proceso que se ha comentado y que finalmente habría de culminar en el perfeccionamiento institucional que se atribuye a una dependencia del Poder Ejecutivo, no es obra casual en el funcionamiento del Estado, sino el resultado directo y lógico de un proceso histórico que arranca de los anales de nuestra historia y que se había de concretar en las formas altamente técnicas de los gobiernos modernos; verificando esta importante tarea el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, al erigirse nuestra actual Secretaría del Patrimonio Nacional, el 23 de diciembre de 1958, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que en su artículo 7o. establece la competencia relativa (Diario Oficial de 24 de diciembre de 1958.)

'ARTICULO 7o.- A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Poseer vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

II.- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos, ó la vigilancia para la explotación de los bienes y recur -

tos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado.

III.- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera-- conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación, en su caso, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio.

IV.- Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público.

V.- Reinvidicar la Propiedad de la Nación.

VI.- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado.

VII.- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deban llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado.

VIII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales, y reunir, revisar, y determinar las normas y procedimientos para realizarlo.

IX.- Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, espe

cialmente para fines de beneficio social.

X.- Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales.

XI.- Tener a su cargo el registro de la propiedad Federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación.

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posea o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

XIII.- Organizar, reglamentar, controlar y vigilar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y substituir a los funcionarios de las mismas.

XIV.- Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley.

XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

XVI.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

XVII.- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipi-

plos, instituciones o particulares cualesquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúen en los términos establecidos conjuntamente por la Secretaría de la Presidencia.

XVIII.- Llevar el catastro petrolero y minero.

XIX.- Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, y

XX.- Los demás que le encomiendan expresamente las leyes y reglamentos".

La organización interna de la Secretaría del Patrimonio Nacional la determina el Reglamento Interior de la Secretaría del Patrimonio Nacional, dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, el día 14 de octubre de 1964.

"ARTICULO 3o.- Para el ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría del Patrimonio Nacional se organizará de la siguiente manera:

I.- OFICINAS SUPERIORES.

Secretaría.

Subsecretaría.

Subsecretaría de Recursos no Renovables.

Subsecretaría de Bienes Inmuebles y de Urbanismo.

Oficialía Mayor.

II.- OFICINAS TECNICAS Y ADMINISTRATIVAS.

Dirección General Jurídica.

Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado.

Contraloría.

Dirección General de Inspección de Adquisiciones.

Dirección General de Inspección de Obras.

Comisionado de Investigaciones.

Dirección General de Minas y Petróleo.

Dirección General de Bienes Inmuebles.

Dirección General de Catastro de la Propiedad Federal.

Dirección General de Urbanismo, Ingeniería y Arquitectura.

Dirección General de Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Métodos y Sistemas.

Dirección General de Bienes Muebles.

Departamento de Publicaciones e Información".

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana. Tomo IV. Que comprende los del primero y segundo Constitucionales. Reunidos por una comisión de la Cámara de Diputados. México 1829. Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. Calle de Cadena No. 2. Págs. 30, 31 y 32.
- 2.- Legislación Mexicana.- Colección de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la Rep. Ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José Ma. Lozano. Edición Oficial. Tomo II. Año 1867. Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, Hijos: Calle de Córdobaes número 8. Págs. 329 a 334.
- 3.- Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes de los Estados Unidos Mexicanos. Formada de orden del Supremo Gobierno por el Lic. Basilio José Arrillaga, Comprende este tomo los meses de agosto a diciembre de 1833. México.- Imprenta de J. M. Fernández de Lara. Calle de la Palma Núm. 4.- 1835. Págs. 402, 455, 456 y 457.
- 4.- Legislación Mexicana.- Colección Dublán y Lozano. Tomo III. Págs. 554 ob. cit.
- 5.- Legislación Mexicana.- Colección Dublán y Lozano. Tomo XXXVII (Primera Parte) Págs. 27 y 28. Ob. cit.

- 6.- Legislación Mexicana.- Colección Dublán y Lozano. Tomo X.
Págs. 41 y 42. Ob. cit.
- 7.- Diario Oficial.- Agosto 1935.
- 8.- Diario Oficial de 29 de agosto 1919.- Págs. 1597 y 1600. Ju-
lio y agosto.
- 9.- Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexica-
nos.- 1947.- Dirección Técnica de Organización Administrati-
va. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administra-
tiva. Págs. 281.

C A P I T U L O T E R C E R O

I.- LA LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE BIENES MUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL.

- A.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- B.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- C.- ACUERDO PRESIDENCIAL POR EL CUAL SE DELEGA A LA SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA, LA FACULTAD DE DISPOSICION DE LOS BIENES DE PROPIEDAD NACIONAL.
- D.- LEY GENERAL DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- E.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA DE LA FEDERACION.
- F.- LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES REGLAMENTARIA DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.
- G.- LEY DEL SERVICIO DE INSPECCION FISCAL.
- H.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO DE INSPECCION FISCAL.
- I.- LEY GENERAL DE INGRESOS DE LA FEDERACION.
- J.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION.
- K.- LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES.
- L.- LEY DEL REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES.
- M.- LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.
- N.- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

II.- LAS FACULTADES DE OTRAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTO DE ESTADO PARA EL CONTROL, ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE LOS BIENES MUEBLES.

Corresponde ahora, enfocar la atención a la legislación contemporánea - en materia de bienes muebles de dominio privado de la federación, para analizar brevemente los ordenamientos que rigen tales bienes y destacar los aciertos, -- defectos u omisiones, que en opinión del sustentante pudiese tener dicha legislación.

Ya en el Capítulo Segundo, se examinó en forma severa la legislación -- vigente hasta el año de 1935 en esta materia y se hizo notar la escasa importancia que entonces se les otorgó a los bienes que nos ocupan. Al estudiar los ordenamientos vigentes, se advertirá la reelevancia que tienen actualmente los -- bienes muebles de dominio privado de la federación, dentro del campo patrimonial del Estado, por los fines que realiza dentro de la administración.

Me sería imposible en esta tesis, mostrar de modo completo los fundamentos legales administrativos sobre el control de los bienes muebles, por lo que habré de referirme solamente a las disposiciones esenciales, iniciando esta exposición con la Carta Fundamental.

A.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no aporta ninguna norma concreta al respecto, únicamente se ocupa de los bienes muebles en general en el penúltimo párrafo del artículo 130 y en la fracción II del artículo 121 que respectivamente y a la letra dicen:

ARTICULO 130.- "Los Bienes Muebles o Inmuebles del Clero o de Asociaciones Religiosas, se registrarán para su adquisición por particulares, conforme el artículo 27 de esta Constitución".

ARTICULO 121 FRACCION II.- " Los Bienes muebles e Inmuebles se registrarán por la Ley del lugar en su ubicación".

Como es de notarse, los preceptos anteriores no aportan mayor luz para la regulación de los bienes que me ocupan, lo que implica una gran responsabilidad para el Legislador quien determinará en las Leyes Reglamentarias, según se verá en las que examinarán, el Régimen Legal a que están sujetos tales bienes.

B.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de --- 1944, esta Ley contiene los lineamientos generales sobre el régimen jurídico, control y administración de los bienes muebles de dominio privado en el Capítulo Cuarto, artículo 53 al 56 inclusive, que en seguida se transcriben.

"ARTICULO 53.- Pertencen a la Federación, todos los bienes muebles de las diversas Dependencias de los Poderes de la Unión.

La clasificación y sistemas de inventario, así como la estimación de la depreciación de los muebles de propiedad federal, son facultades de la Secretaría de Hacienda.

ARTICULO 54.- La adquisición, administración y enajenación de los bienes muebles de propiedad federal corresponde a la Secretaría de Hacienda, con las salvedades que en beneficio de la atención más oportuna de los servicios públicos, establezca un Reglamento.

ARTICULO 55.- Rige para los muebles del dominio privado lo dispuesto ---

en el artículo 37 de esta ley, sin perjuicio de las disposiciones del derecho común sobre reivindicación de cosas muebles. También será aplicable para los mismos bienes lo que previene el artículo 51 de esta Ley.

ARTICULO 56.- Los bienes muebles de propiedad federal, podrán donarse a los Gobiernos de los Estados e Instituciones de Beneficencia o Culturales, previo Acuerdo expreso del Ejecutivo, refrendado por el Secretario de Estado, en cuyo inventario figure el bien mueble y por el de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, cuando su valor de inventario exceda de mil pesos.

Se faculta a los titulares de las diversas Dependencias del Ejecutivo Federal, para donar bienes muebles de su activo fijo, cuando su valor de inventario sea menor de mil pesos, pero en estos casos se requerirá la aprobación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la que además designará un representante que intervenga en la entrega y levante la documentación relativa".

De acuerdo con los preceptos citados, las facultades de control y administración de estos bienes correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que resultó anacrónico al crearse la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Tal circunstancia motivó que el entonces Presidente de la República Lic. Miguel Alemán Valdez, en uso de la facultad reglamentaria, expidiera un Acuerdo para poner acordes las disposiciones de la Ley mencionada, con las facultades atribuidas a la nueva Secretaría, y así se tiene el siguiente Acuerdo en materia de administración de bienes muebles de la federación.

C.- ACUERDO PRESIDENCIAL POR EL CUAL SE DELEGA A LA SECRETARÍA DE BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA LA FACULTAD DE DISPOSICIÓN DE LOS BIENES PROPIEDAD NACIONAL.

Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1947 y en su parte fundamental dice:

"Acuerdo Primero.- Corresponde a la Secretaría de Bienes Nacionales -- e Inspección Administrativa, ejercer actos de dominio sobre los bienes de propiedad nacional, e intervenir en la adquisición de los bienes inmuebles, propiedad de particulares por cuenta de la Federación; así como en las expropiaciones por causa de utilidad pública en los términos de la ley relativa".

Es de notarse, por la transcripción hecha, la facultad tan amplia que se dió a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en materia de actos de dominio sobre los bienes de propiedad nacional, lo que motivó una serie de disposiciones posteriores tendientes a hacer más expedita la administración de los bienes muebles e inmuebles, propiedad de la Federación.

Numerosos Acuerdos y Decretos se publicaron, con objeto de que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dada su importancia, mantuviera un adecuado control de los bienes de la Nación, por lo que se asignó la obligación a todas las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de dar cuenta de los bienes a su cuidado a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Posteriormente, y como se vió en la Evolución Histórica de la Secretaría del Patrimonio y de la Dirección General de Bienes Muebles; la administración y control de los bienes de la Nación adquirió una importancia tal, que se hizo necesaria la creación de una nueva Secretaría con las facultades adecuadas

E.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA DE LA FEDERACION.

La Ley que ahora se examina, fue decretada el 29 de diciembre de 1934 - publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 10. de enero de 1935. Al referirse en el Capítulo Primero a la competencia de la Contaduría de la Federación, señala en la Fracción I del artículo 4o. la función que dicha Dependencia tiene al "dirigir la contabilidad que, como parte integrante de la contabilidad de la Federación lleven las Oficinas y agentes de ésta con manejo de fondos, -- valores o bienes..."

De la fracción anterior se deduce que esta Dependencia del Ejecutivo - es un auxiliar en la administración de los bienes muebles, al tener a su cargo la contabilidad de los valores, bienes y fondos de todas las oficinas de la -- Federación, y si esto es de importancia, resulta más el que la citada Ley en - la fracción IV del artículo 4o. mencionado, la facultad para "constituir las - responsabilidades en favor de la Federación que resulten de la glosa de cuen - tas...", lo que determina que esta Oficina pueda compararse a un Fiscal o Vi - gilante de determinados intereses por parte de la Federación, coadyuvando de es - ta manera con las Secretarías de Hacienda y de Patrimonio Nacional en el con -- trol y vigilancia de los bienes muebles, aún cuando la contaduría lo haga con - fines meramente fiscales, pero de cualquier manera ello impide que aquellas per - sonas que tienen bajo su custodia bienes propiedad de la Federación, los extra - víen o destruyan por negligencia, omisión o mala fé.

De la lectura de la Ley que rige la Contaduría de la Federación nace mi inquietud de proponer que dentro de la Secretaría del Patrimonio Nacional fun - cione una Dirección o Departamento que tenga funciones análogas a las de la Con - taduría, ya que ello redundaría en beneficio de un mejor control de los mue - bles de la Federación, aunque esta posibilidad queda sujeta a un meticoloso es - tudio del sistema contable federal que por su importancia me sería grato expo -

ner pero no corresponde infortunadamente a una Tesis de Derecho.

F.- LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES REGLAMENTARIA DE LA FRACCION II
DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional es una de las disposiciones que dan la pauta para fijar los medios técnicos para el control, administración y clasificación de los bienes muebles de las Asociaciones Religiosas, ya que en la Fracción Segunda dispone que los Templos destinados al Culto Público son de la propiedad de la Nación, y se debe considerar que las Asociaciones Religiosas denominadas Iglesias, poseen bienes muebles tales como Vasos Sagrados, Cálices, -- Ornamentos, Cuadros, mobiliario, etc., y se ha sentado el precedente de que tales bienes, ya sean muebles o inmuebles Ingreseñ al Patrimonio Nacional por -- disposición de la Ley de Nacionalización de Bienes, anotándose sobre el particular que la Fracción Segunda del artículo 3o. de la Ley General de Bienes --- Nacionales se refiere a dicho procedimiento al considerar:

ARTICULO 3o.- Son bienes de dominio privado de la Federación:

FRACCION II.- "Los que Ingresen al Patrimonio Federal por la aplicación de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional y de su Legislación Reglamentaria".

La Ley de Nacionalización de Bienes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1940, y dispone sobre los bienes a que se refiere esta Tesis lo siguiente:

"ARTICULO 14.- Los bienes muebles que se encuentren en un predio o edificio nacionalizado, pasarán también a ser propiedad del Gobierno Federal, -- cuando se encuentren comprendidos en algunos de los casos siguientes:

I.- Si los muebles deben considerarse inmovilizados en los términos de la Legislación común; y

II.- Si tratándose de bienes nacionalizados por destino, guardan los muebles conexión con dicho destino".

Con fundamento en estas disposiciones, por razones de orden político, por la costumbre y por conveniencia administrativa, los bienes muebles de las asociaciones religiosas denominadas Iglesias, los administra y controla la Dirección General de Bienes Inmuebles, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuando en rigor debiera corresponder dicha administración a la Dirección General de Bienes Muebles, si bien es cierto que algunas ocasiones se pide la intervención de esta última Dirección, para la práctica de diligencias que tienen por objeto dar de baja aquellos bienes muebles que han sido declarados inútiles para el servicio, pero se aclara que esto es la excepción y no la regla.

Por lo expuesto se propone la conveniencia de que cuando los bienes muebles de las asociaciones citadas se declaren inutilizados para el servicio, se solicite sistemáticamente la Intervención de la Dirección General de Bienes Muebles para tramitar la baja respectiva.

En relación con la enajenación y cambio de destino de los bienes muebles de las iglesias, cabe mencionar el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación de septiembre de 1942, que en su parte conducente dice:

"ARTICULO 1o.- La enajenación de los objetos muebles de origen religioso, altares, ornamentos, vasos sagrados, etc., sea que se encuentren coleccionados en museos, o en templos abiertos al culto, sólo podrá hacerse mediante Acuerdo Presidencial expreso, en los términos de los artículos 53 y 58 de la Ley de 18 de diciembre de 1902, sobre Clasificación y Régimen de los Bienes --

Inmuebles Federales.

ARTICULO 2o.- El cambio de destino de los bienes muebles a que alude el artículo anterior, se regirá por lo que disponen los artículos 20 y 21 del ordenamiento que en el mismo artículo precedente se invoca".

G.- LEY DEL SERVICIO DE INSPECCION FISCAL.

La ley a que ahora me refiero fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 1936, disponiendo en el Título Primero - Disposiciones Preliminares - Capítulo Único.

"ARTICULO 1o.- La Inspección Fiscal tiene por objeto vigilar, por el examen de la actuación administrativa, la correcta gestión y manejo de los intereses fiscales del Gobierno Federal.

ARTICULO 2o.- La Secretaría de Hacienda tendrá a su cargo el servicio de Inspección que esta Ley regula.

ARTICULO 3o.- La Inspección Fiscal se regirá por lo que establece esta ley; además, en los casos previstos por la misma, se observarán las reglas o disposiciones de otras leyes, en la parte que se relacione con la Inspección Fiscal".

A continuación el presente ordenamiento dispone en el Título Segundo - Organización del Servicio de Inspección Fiscal - Capítulo Primero - Materia de Inspección Fiscal.

ARTICULO 4o.- La Inspección Fiscal tendrá por materia:

- I.- Investigar si las Oficinas de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, funcionan con la debida regularidad;
- II.- Investigar si los agentes de la Federación con manejo de fondos, -

valores o bienes, cumplen satisfactoriamente con las obligaciones que les impone su cargo.

III.- Vigilar que los actos que se lleven a cabo por motivo de manejo de fondos, valores o bienes de la Federación, o de los que están bajo su administración o guarda, se ajusten, en cada caso, a las leyes respectivas.

IV.- Intervenir en los actos señalados en la fracción anterior, cuando la ley lo requiera;

V.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se lleven a cabo por cuenta del Gobierno Federal, y vigilar la ejecución de los mismos;

VI.- Prevenir toda irregularidad en el manejo de los fondos, valores o bienes del Gobierno Federal o de los que se encuentren bajo su administración o guarda, así como en la ejecución de los actos que se enumeran en la Fracción III, combatiendo las circunstancias que favorezcan su comisión;

VII.- Tomar las medidas necesarias para que se corrijan, con las autoridades competentes, las anomalías o deficiencias que se observen en el funcionamiento de las Oficinas, actuación del personal y en la celebración y cumplimiento de los actos de que tratan las fracciones anteriores; y

VIII.- Investigar y comprobar administrativamente las irregularidades en que incurran los agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes, los demás funcionarios y empleados de la misma y los particulares, por actos que les sean imputables y estén relacionados con materias sometidas al cuidado de la Inspección fiscal, así como promover la constitución de las responsabilidades y aplicación de las sanciones correspondientes".

Si bien es cierto que la Inspección fiscal de la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público se ha organizado de acuerdo con los lineamientos transcritos, en opinión del sustentante, no obstante la eficiencia con que se han desempeñado las funciones fiscales, éstas no se han hecho extensivas a los bienes muebles, desde la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, hoy del Patrimonio Nacional, por las circunstancias que más adelante se pondrán de manifiesto.

H.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO DE INSPECCION FISCAL.

El Reglamento del Servicio de Inspección Fiscal fue publicado en el -- Diario Oficial de la Federación del 4 de septiembre de 1936. Contienen 5 títulos desarrollados en 185 artículos y 4 más transitorios.

De los diversos procedimientos previstos en el Título Tercero, la Secretaría del Patrimonio Nacional, realiza únicamente el relativo a las averiguaciones administrativas, a que se refiere el Capítulo 7o. del Reglamento citado.

En virtud de que el cuerpo de Inspección Fiscal, de acuerdo con la fracción I del artículo 176 del ordenamiento que me ocupa, depende de la Oficina -- de Inspección Fiscal Federal, con el personal que asigne a dicha oficina el presupuesto de egresos de la Federación, y toda vez que dependen de la Secretaría de Hacienda, no se realiza la inspección fiscal de los bienes muebles, y si por otra parte se tiene que la Secretaría del Patrimonio Nacional, por conducto de su cuerpo de inspectores y visitantes se concreta a ejecutar actos de inspección administrativa sobre los bienes muebles, se sugiere la conveniencia de que se cree un cuerpo de inspección fiscal de bienes muebles, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, para suplir la deficiencia señalada.

I.- LEY GENERAL DE INGRESOS PARA LA FEDERACION.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1966

para el ejercicio fiscal de 1967, y expresa en su artículo lo. que:

"En el ejercicio fiscal de 1967, la Federación percibirá los ingresos--
provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran":

**INCISO XVI.- PRODUCTOS DERIVADOS DE LA EXPLOTACION O USO DE BIENES QUE
FORMAN PARTE DEL PATRIMONIO NACIONAL.**

1.- De bienes del dominio público.

A.- Mar territorial.

B.- Playas y zonas federales.

**C.- Corrientes, vasos, lagunas y esteros y zonas federales correspon-
dientes.**

D.- Puertos, bahías, radas y ensenadas.

E.- Presas, canales y zanjias para irrigación y navegación.

F.- Ferrocarriles de propiedad nacional.

G.- Reservas mineras.

**H.- Teatros, museos, edificios, ruinas arqueológicas e históricas y --
estacionamientos anexos a éstas.**

I.- Arrendamiento de Inmuebles.

**J.- Regalías y otros ingresos similares derivados de bienes de dominio
público de la Nación.**

K.- Reinhumación en los templos o dependencias de los mismos.

L.- Otros.

2.- De Bienes del dominio privado.

A.- Arrendamiento de tierras y explotación de tierras y aguas.

B.- Arrendamiento de locales y construcciones.

C.- Bienes vacantes.

D.- Bosques.

E.- Venta de bienes producidos en establecimientos del Gobierno Fede -

para el ejercicio fiscal de 1967, y expresa en su artículo lo. que:

"En el ejercicio fiscal de 1967, la Federación percibirá los ingresos--
provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran!":

**INCISO XVI.- PRODUCTOS DERIVADOS DE LA EXPLOTACION O USO DE BIENES QUE
FORMAN PARTE DEL PATRIMONIO NACIONAL.**

1.- De bienes del dominio público.

A.- Mar territorial.

B.- Playas y zonas federales.

C.- Corrientes, vasos, lagunas y esteros y zonas federales correspon-
dientes.

D.- Puertos, bahías, radas y ensenadas.

E.- Presas, canales y zanjias para irrigación y navegación.

F.- Ferrocarriles de propiedad nacional.

G.- Reservas mineras.

H.- Teatros, museos, edificios, ruinas arqueológicas e históricas y --
estacionamientos anexos a éstas.

I.- Arrendamiento de inmuebles.

J.- Regalías y otros ingresos similares derivados de bienes de dominio
público de la Nación.

K.- Reinhumación en los templos o dependencias de los mismos.

L.- Otros.

2.- De Bienes del dominio privado.

A.- Arrendamiento de tierras y explotación de tierras y aguas.

B.- Arrendamiento de locales y construcciones.

C.- Bienes vacantes.

D.- Bosques.

E.- Venta de bienes producidos en establecimientos del Gobierno Fede -

ral y prestación de servicios en los mismos establecimientos.

F.- Venta de desechos de bienes del Gobierno Federal.

G.- Utilidades de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal.

H.- Otros.

3.- De Inversiones:

A.- Dividendos.

B.- Utilidades de la Lotería Nacional.

C.- Interés sobre créditos concedidos con fondos constituidos en fideicomiso.

D.- Intereses de valores.

E.- Otros..."

La participación de la Dirección General de Bienes Muebles, en el inciso que marca la anterior relación, es el correspondiente al 2 F, o sea el que se refiere a la Venta de Desechos de Bienes del Gobierno Federal.

La anterior disposición ha de asociarse con el Acuerdo Presidencial --- registrado con el número 63 de fecha 13 de enero de 1950, que con el título de ACUERDO A LAS SECRETARIAS DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA , que en su considerando 1o., 2o., 3o., manifiesta:

"PRIMERO.- Que el artículo citado (refiriéndose al artículo 7o. de la Ley que aprueba el presupuesto de Egresos de la Federación para el año 1950) - establece que el Ejecutivo podrá disponer de los ingresos que provengan de la venta de bienes pertenecientes al Gobierno Federal, para destinarlos a la adquisición de otros que hagan falta y que convenga adquirir para el servicio público, mediante la creación de las partidas necesarias en el presupuesto de Egresos..."

"SEGUNDO.- Que en el Patrimonio Federal están incluidos diversos inmuebles no adecuados para la atención de los servicios públicos, por lo que es conveniente que se enajenen para que con su producto se adquieran o construyan Inmuebles que llenen las necesidades administrativas del Gobierno Federal; y

TERCERO.- Que por otra parte es de capital importancia la conservación del patrimonio inmobiliario federal, mediante las reparaciones indicadas en cada caso he tenido a bien dictar el siguiente:

ACUERDO.- Y dicho acuerdo expresa: PRIMERO.- En todas las operaciones referentes a bienes muebles e inmuebles de propiedad federal, el producto ingresará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando a disposición de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa para los fines especificados en los considerandos segundo y tercero de este acuerdo. "

J.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de noviembre de 1964.- La invocación que hacemos a este Reglamento obedece a la circunstancia de que entre los diversos movimientos de inventarios que tienen lugar en las oficinas de la Federación encargadas de los bienes muebles, existen movimientos que aunque están reglamentados por la Ley Civil, tienen una especial estructura en el Derecho Administrativo; se trata de la Permuta y de la Dación en Pago. En efecto, las necesidades del servicio permiten disponer con frecuencia la conveniencia de que se operen bajas de muebles inutilizados para el servicio y que éstos sean adquiridos por alguna empresa que esté dispuesta a permutarlos por muebles nuevos necesarios para la prestación del servicio público, de la misma naturaleza que los que están en proceso de baja. Puede suceder también, que las empresas adeuden alguna cantidad al Estado, el que está dispuesto a recibir como dación en pago los muebles necesarios para la prestación de-

algún servicio público. En estos casos la citada ley en su artículo 122 dispone lo siguiente:

"Cuanto en pago de inmuebles o muebles se entreguen otros adquiridos-- en ejercicios fiscales anteriores a aquel en que se verifique la nueva adquisición se considerará el inmueble o mueble antiguo como vendido, ingresando su importe como producto de la ley de Ingresos y la orden de pago se expedirá por el precio total de los efectos nuevamente adquiridos a fin a que sea ésta la cantidad con que se grave el producto. Igual procedimiento se seguirá en el caso de que los inmuebles o muebles que se entreguen en pago aún adquiridos en el mismo ejercicio fiscal, correspondan a la clasificación de egresos a un concepto distinto de aquel al que correspondan los que se adquieren".

Esta disposición al aplicarse implica la intervención de diversos órganos de Estado, entre los cuales cabe mencionar, la Dirección de Egresos dependiente de la Secretaría de Hacienda, por lo que respecta al pago de la diferencia que resulte del precio; a la Dirección de Inspección de Adquisiciones, dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional, por lo que es al valor que deberá pagarse por el artículo nuevo y a la Dirección de Bienes Muebles de la misma Secretaría por lo que respecta al avalúo del artículo declarado en estado de inutilidad para el servicio y al trámite de la baja del mismo. Esa diligencia no debe tramitarse por ninguna dependencia federal sin que se cumplan estos requisitos.

K.- LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES.

Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 1948.

El artículo 19 dispone: "Para la enajenación de los bienes del patrimonio de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, distintos de obras, servi-

vicios o empresas, se requiere acuerdo de la junta tomando por mayoría de votos de los miembros que la ingresen y aprobación expresa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; hoy Secretaría del Patrimonio Nacional".

Este artículo pone de manifiesto la importancia de la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en los actos de enajenación de sus bienes, lo que implica la constante vigilancia y control por la Secretaría de esos bienes.

Aunque cabe hacer notar que de acuerdo con el artículo 10. de la citada Ley, el producto que se obtenga por concepto de la venta de los bienes inutilizados para el servicio deberán pasar al patrimonio de la misma.

L.- LEY DEL REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES.

El antecedente de esta Ley es la circular número 102 1-62, publicada en el Diario Oficial de 28 de Agosto de 1959; por la cual se comunica a las Dependencias del centro y foráneas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el procedimiento que se seguirá con los vehículos introducidos con permiso temporal o legalmente al país.

Con base en esta circular, puede decirse, se organizó en la forma actual, la Dirección del Registro Federal de Automóviles y dá el fundamento a la formación de la Ley del Registro Federal de Automóviles, publicado en el Diario Oficial de 13 de enero de 1965.

La conveniencia de traer a cuenta esta ley, obedece a la necesidad de exponer el problema de orden administrativo en relación con el control de los vehículos. Al hacer estas consideraciones hacemos caso omiso de la aplicación de Ley del Registro Federal de Automóviles, que regula la situación de estos bienes en relación con los particulares, concretándonos a ver el problema exclusivamente atendidos a la dependencia que la aplica, o sea la Dirección del Regis

tro Federal de Automóviles, pues entre sus facultades está considerada la intervención que tiene en la incautación o decomiso de los vehículos que entren al País por virtud de la Ley de Importación, en virtud de permiso temporal y que por alguna circunstancia no regresen al País de su origen.

El Estado, al adjudicarse por conducto de esta Dirección, los vehículos detenidos por violación a las leyes de Importación, debe ponerlos a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional, si no se destinan para el servicio público o pedir la intervención de esta Secretaría para darlos de alta en sus inventarios si se destinan al servicio público, ya que normalmente sucede en la práctica que éstos automóviles se distribuyen para su uso después de cierto tiempo de estar almacenados, mientras se vence el plazo para la declaratoria de propiedad en favor del Gobierno Federal a diversas dependencias, principalmente de Hacienda o al servicio de empleados o funcionarios, de la misma dependencia o bien se hayan depositados sin ninguna utilidad práctica y echándose a perder. Y luego cuando ya están inutilizados, chocados o accidentados, entonces es cuando la Secretaría del Patrimonio Nacional, sabe de la existencia de estos vehículos, dándose cuenta de la irregularidad de su posesión; y para normalizar la situación en inventarios, la Secretaría de Hacienda solicita la baja por inutilidad en el servicio y el alta simultánea.

El sustentante propone la conveniencia de regularizar, esta situación, anómala que sucede en la práctica, ya que la ley del Registro Federal de Automóviles en todo su cuerpo reglamentario ignora totalmente esta práctica viciosa, y hacemos ver desde luego, la conveniencia, de que se actualice reconociendo las facultades a la Secretaría del Patrimonio Nacional, efectuando al caso su intervención determinante para que se tramite el alta en sus inventarios de los vehículos de que se trate, puntualizando desde luego la reglamentación adecuada que normalice el problema planteado.

M.- LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de diciembre de 1959 y 26 de enero de 1960, siendo Presidente de la República el C. -- Adolfo López Mateos.

Hacer referencia ahora a esta Ley obedece únicamente a poner de manifiesto y a vuestra consideración, uno de los problemas que ocasionan determinados muebles que incauta el Estado por conducto de la Secretaría de Hacienda. Conflictos que suceden en la práctica en virtud de la falta de una organización sistematizada en la administración pública así como por el desconocimiento de la competencia de los funcionarios de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en las mismas reglamentaciones, y resolviéndose generalmente estos pequeños y grandes problemas sobre la marcha, presumiendo que ha de salir adelante en dicha empresa la dependencia que se encargue de estos menesteres.

El artículo 15 de la Ley en cuestión, que nos ha llamado la atención y expresa:

"Los bienes que se embarguen o decomisen en favor del Gobierno Federal por autoridades administrativas o judiciales y los que se abandonen en beneficio del propio Gobierno se pondrán a disposición de la Tesorería de la Federación, directamente o por conducto de sus organismos subalternos, juntamente con los antecedentes y documentos que justifique esos actos, para su guarda administración, aplicación, destrucción, remate o venta, según proceda conforme a las disposiciones legales aplicables, dando aviso en su caso a la Secretaría -- del Patrimonio Nacional".

Teniendo ya en consideración el presente ordenamiento que acabamos de transcribir, de la situación de estos bienes embargados bajo el procedimiento -- administrativo de ejecución, y tomando en consideración también de que dichos --

bienes al darle un destino para aprovechar la mayor utilidad posible; conviene hacer referencia al REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA TESORERIA; publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de Octubre de 1964.

La conexión que se advierte del presente reglamento a la anterior ley, sobre el problema en comentario, se justifica desde luego, en la lectura del artículo 59 que reza:

"Si con posterioridad a la celebración de cualquiera almoneda que hubiere sido declarada desierta, se presente en la oficina ejecutora un comprador que ofrezca pagar de inmediato y en efectivo el precio fijado como postura legal de la última almoneda, se le venderán fuera de subasta los bienes objeto del remate.

Cuando después de celebradas dos almonedas de bienes raíces, cualquiera que sea su valor o de bienes muebles cuyo valor exceda de \$ 500.00, no se hubiese presentado persona interesada en comprar los bienes en la cantidad fijada y como base en la segunda almoneda y existan uno o más ofrecimientos por distintas cantidades, pero menores a la fijada como base y superiores a sus dos tercias partes, la oficina ejecutora solicitará autorización a la Tesorería de la Federación para vender los bienes fuera de subasta a la persona que ofrezca cantidad mayor como precio de adquisición. En este caso la venta fuera de subasta se hará con intervención de la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores. Si la Tesorería de la Federación no considera conveniente autorizar la venta fuera de subasta, ordenará que se efectúe la tercera y última almoneda.

Cuando la tercera almoneda se hubiere declarado desierta y hubiese uno o más ofrecimientos por cantidad menor a la señalada como postura en ella, la oficina ejecutora lo comunicará a la Tesorería de la Federación para que se au-

torice la venta fuera de subasta al que se ofrezca en efectivo mayor cantidad, o, en su caso, se indique lo que deba hacerse con los bienes embargados".

Ideas correlativas traen aparejadas ahora la mención del CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, publicado en el Diario Oficial de 19 de enero de 1967, - pues sin la consideración de éste, el asunto no quedará complementado. Su artículo 152 que se refiere a lo siguiente:

"El Fisco Federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquiera almoneda, los bienes ofrecidos en remate:

I.- A falta de postores, por la base de la postura legal que habría que servir para la almoneda siguiente:

II.- A falta de pujas, por la base de la postura legal no mejorada;

III.- En caso de posturas o pujas iguales, por la cantidad en que se haya producido el empate;

IV.- Hasta por el monto del adeudo si éste no excede de la cantidad en que se deba fincar el remate en la tercera almoneda, de acuerdo con lo estipulado en la parte final del artículo 153.

La adjudicación regulada en este artículo, sólo será válida si la aprueba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

~~Al avocarnos a la presentación de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y su Reglamento así como al Código Fiscal de la Federación, hacemos la conveniente aclaración, de que nuestro comentario quedará exclusivamente a lo relativo al remate de los bienes patrimoniales del Estado y específicamente de los bienes muebles, ya que esta es una función que en algún aspecto intentamos aclarar y que tiene que ver con nuestra tesis.~~

En el artículo del citado Código, se presupone que siempre que se realice la venta, ya sea en cualquiera de las tres almonedas establecidas o en la venta fuera de subasta, puesto que no existe disposición alguna, para disponer de los bienes cuando éstos no se venden fuera de remate; en el de la citada Ley se enuncian diversos actos, no señalándose sin embargo la forma legal de efectuarlos, por lo que necesariamente se deberá ajustar al procedimiento relativo a lo dispuesto por el Código expresado; y por lo que es al artículo señalado -- del Reglamento se establece que se indicará lo que deba hacerse con dichos bienes, no señalando tampoco la forma legal para disponer de ellos, por lo que -- igualmente se deberá estar a lo preceptuado por el citado Código Fiscal, en --- el cual, como ya se indicó no está previsto el caso.

La adjudicación establecida por el artículo 152 del Código Fiscal, --- se refiere a que puede efectuarse dentro del procedimiento normal de remate, -- durante la celebración de almonedas, pero no cuando se trata de venta fuera de remate; podría interpretarse que la fracción IV del citado artículo resuelva la situación cuando se refiere a que el fisco puede adjudicarse el bien hasta por el monto del crédito si éste no excede del importe de la postura de la tercera almoneda, pero si lo excede?. El problema en este caso, cuando el crédito sea mayor al importe de aquella postura sigue sin solución, independientemente de -- que lo dispuesto por el citado artículo 152 sólo es aplicable en remates, y no cuando se trate de ventas fuera de subasta. Tan es así, que la Procuraduría Fiscal de la Federación que es la dependencia competente para aprobar o nó el remate de bienes (artículo 135 del Código) no conoce de ventas fuera de remate -- puesto que en el artículo 4 de su Ley Orgánica no existe precepto legal que establezca su competencia para revisar y dictaminar sobre dichas ventas.

La adjudicación a favor del Fisco, de acuerdo con lo dispuesto por el multicitado artículo 152, debe realizarse siempre y cuando los bienes relativos

reporten utilidad al gobierno, sea para su uso (una máquina de escribir) o ~~sea~~ convengan por su destino (un terreno para la construcción de una escuela), ~~sea~~ etc., originándose una erogación por medio de la expedición de una orden de pago que cubra el importe de la adjudicación de acuerdo con lo dispuesto por el último párrafo de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación, (anteriormente transcrita), a efecto de regularizar y consumir la adjudicación de bienes y que causen alta en el inventario fijo.

El caso es que existen en casi todas las Oficinas Federales de Hacienda en el País, innumerables bienes que no se ha logrado vender fuera de remate y que, mediante el transcurso del tiempo están deteriorándose además de causar gastos por concepto de almacenaje algunos, y otros, por lo menos estorbando en los locales de aquellas oficinas, y cuya adjudicación a favor del fisco no está previsto por las disposiciones legales respectivas. La Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda pueden proporcionar el monto en efectivo que representan aquellos bienes, computando su importe de acuerdo con el correspondiente al de la postura de la tercera almoneda, pero se tiene conocimiento que asciende a más de cuarenta millones de pesos, importe o valor que cada día que transcurra necesariamente será menor; no así los gastos que originen que serán mayores, mientras los bienes continúen almacenados sin beneficio para nadie.

Debe suponerse que infinidad de bienes, por el estado en que se encuentran, no reportan ninguna utilidad para nadie, pero habrá desde luego también infinidad de bienes que sí sean aprovechables. Ahora bien, conviene al Fisco la adjudicación de tales bienes previo cumplimiento de ciertos requisitos como son la aprobación por parte de la Procuraduría antes citada y de la expedición de una orden de pago?, debemos considerar en una respuesta negativa.

La adjudicación a favor del Fisco de Bienes embargados que no se han-

podido vender fuera de remate debe regularizarse, legalmente, evitándose pérdida de tiempo mediante la eliminación de trámites, determinándose expresamente, con base en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, -ya transcrita- que los bienes embargados bajo el procedimiento administrativo de ejecución que no se hayan vendido en venta fuera de subasta, transcurrido un plazo de 15 ó 30 días después de haberse dado a conocer la venta fuera de remate sin que se hubieren presentado interesados, se pondrán a disposición de ello a la Tesorería, a disposición de las Direcciones de Bienes Inmuebles o Muebles, según corresponda, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, dependencias, que procedan de acuerdo con las disposiciones legales que al respecto las rigen, debiéndose abonar el producto que se obtenga de la venta al importe del crédito final correspondiente.

Consecuentemente, y por tratarse de un posible ingreso en efectivo a favor del Fisco, así como de bienes cuyo deterioro cada día es mayor llegando como sucede en la situación actual, a carecer de valor alguno, debe atenderse desde luego este asunto, expidiéndose un decreto a una circular en que se establezca que los bienes que no se hallan vendidos fuera de remate, transcurrido un plazo de 15 días ó 30 días después de aquel en el que se hallan ofrecido en busca de compradores y éstos no se hubiesen presentado se pondrán a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Todo el comentario que se ha hecho y se ha encaminado al destino final de los bienes muebles de la Federación que fue lo que hizo al referirnos, a la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería y Código Fiscal de la Federación. No sólo es necesario, sino que queda plenamente justificado por las pretensiones de la técnica administrativa contemporánea que en legítima superación trata de hacerse extensiva a los organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

N.- LEY PARA EL CONTROL, POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de --- 1966.

La actividad de la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de un marco de un proceso de desarrollo administrativo ha puesto en práctica el control interno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación -- Estatal con el propósito de programar adecuadamente sus operaciones y vigilar el ejercicio de sus presupuestos de operación así como de comprobar el cumplimiento de los programas de operación, con el objeto de buscar una mejor organización y coordinación de las actividades entre sí y con los órganos directos -- del Poder Ejecutivo, buscando simultáneamente que produzca un rendimiento económico que pueda emplearse por el Gobierno Federal para impulsar y financiar -- el desarrollo económico del País.

Entre estas actividades se advierte la vigilancia del conjunto de -- bienes muebles que los mismos poseen.

"ARTICULO 16.- Toda enajenación o donación de bienes muebles que afecta al Patrimonio de los organismos o empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo de la Secretaría del Patrimonio Nacional".

"ARTICULO 18.- Los organismos y empresas mantendrán actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles y a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Los organismos y empresas que carezcan de inventarios, deberán formularlos dentro del plazo que fije la mencionada Secretaría.

La Secretaría del Patrimonio Nacional determinará y revisará las nor-

mas y procedimientos para la formulación de los inventarios de bienes muebles e inmuebles de cada organismo y empresa".

II.- LAS FACULTADES DE OTRAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO - PARA EL CONTROL, ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE LOS BIENES MUEBLES.

Es indudable que la Secretaría del Patrimonio Nacional, (artículo -- 7o. fracciones I, V, VIII, IX, XI y XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado), por conducto de la Dirección General de Bienes Muebles, vigila y controla los muebles de la Federación, como ya lo hemos manifestado en otras líneas y a través del cuerpo de esta tesis, sin embargo, esta competencia también se encuentra delegada a otras Secretarías y Departamentos de Estado.

La naturaleza de estos bienes y las específicas facultades asignadas a esas Secretarías y Departamentos de Estado, ha dado lugar a la asignación de esas atribuciones y han hecho que esas dependencias vigilen más de cerca esos bienes lo que sería poco menos que imposible si únicamente lo hiciera la Secretaría del Patrimonio Nacional.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

La primera carta de presentación se refiere a la Secretaría arriba - anunciada, la cual se hace cargo de los muebles de carácter arqueológico, denominados también joyas arqueológicas, históricas, obras de arte y similares; - su posesión, guarda, administración, conservación, clasificación, catálogo y - afectación se hace por conducto del INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA Y BELLAS ARTES.

La protección de los mismos, está fincado en la Ley sobre Protección y Conservación de los Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, publicada en el Diario Oficial de la Federa-

ción de 19 de enero de 1934.

"ARTICULO 1o.- Para los efectos de esta Ley se consideran monumentos las cosas muebles o inmuebles de origen arqueológico y aquellos cuya protección y conservación sean de interés público por su valor histórico".

"ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta ley son monumentos arqueológicos todos los vestigios de las civilizaciones aborígenes, anteriores a la consumación de la conquista".

"ARTICULO 4o.- Son del dominio de la Nación todos los monumentos arqueológicos inmuebles. Se consideran inmuebles y por consiguiente pertenecen a la Nación los objetos que se encuentren en monumentos inmuebles arqueológicos".

Se destaca en los anteriores artículos la marcada protección a los inmuebles, no así sobre los bienes muebles y que a pesar de que en el artículo 4o., expresa: "Se consideran inmuebles, y por consiguiente pertenecen a la Nación, los objetos que se encuentren en monumentos inmuebles arqueológicos...", creemos que, sólo los objetos o sean bienes muebles se encuentren adheridos, unidos, bien sea a las paredes o columnas de algún templo, se les debe comprender a los inmuebles, y este concepto o idea no le será aplicable a los muebles que no se encuentran enclavados, unidos o adheridos y cuya movilización no ocasiona una fractura o deterioro.

Los Bienes Muebles Históricos, se encuentran protegidos en la misma Ley citada y su artículo 13 expresa:

"Para los efectos de esta Ley, son monumentos históricos, aquellos muebles o inmuebles posteriores a la consumación de la conquista y cuya conservación sea de interés público, por cualquiera de las dos circunstancias:

A) Por estar vinculados a nuestra historia política y social.

B) Porque su excepcional valor artístico o arqueológico lo haga expone-
nente de la historia de la cultura.

En ningún caso se considerarán monumentos históricos las obras de -
artistas vivos".

Y luego el artículo 14 dice: "... Para que a los muebles o inmuebles -
a que se refiere el artículo anterior se les aplique el régimen especial neces-
ario para su debida protección y conservación, es preciso que sean declarados
monumentos históricos por la Secretaría de Educación Pública.

Vemos en el artículo 13 que se hace una equiparación de los bienes--
muebles e inmuebles, pues no distingue en su especie con el concepto que da de
los monumentos históricos. Creemos atendiendo a nuestra opinión que existen in-
finidad de bienes muebles que forman colecciones en poder de personas con mu-
seos históricos particulares, y a los cuales no se les ha podido sujetar a un-
régimen especial necesario sobre dichos objetos, para su protección y guarda -
en museos propios, imponiéndose hasta el extremo de que el Estado con el fin --
de conservar los vestigios y reliquias de su historia, tienda a expropiar to -
dos los bienes muebles de interés nacional relacionados con algún hecho histó-
rico.

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

A esta Secretaría le corresponde las facultades de controlar todas-
las armas de la nación mediante la Ley que declara las armas de la Nación re-
servadas para uso del Ejército, Armada e Institutos Armados para la Defensa -
Nacional; publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de sep -
tiembre de 1933, que aduce en su artículo 10. lo siguiente:

"Para los efectos del artículo 10 de la Constitución Política de --
los Estados Unidos Mexicanos, se reservan para el uso exclusivo del Ejérci -

to, Armada e Institutos Armados para la Defensa Nacional, las armas, municiones y materiales de guerra que se comprenden en las siguientes", efectuando a continuación este ordenamiento, una lista de categoría de armas y materiales de guerra, ya sea de carácter terrestre, aéreo o naval.

Dicha Ley ha quedado refrendada con un reglamento publicado en el --
Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio de 1953, que se refiere --
a lo concerniente a la "... Compra-venta, transporte y almacenamiento de armas-
de fuego municiones, explosivos, agresivos y artificios y uso y consumo de éstos
tres últimos"; y en su Capítulo I.- Prevenciones generales, expresa: ----
"...Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional en los términos que seña
la el presente reglamento, la vigilancia, así como la expedición de permisos --
para la compra-venta, transporte, almacenamiento y uso de armas de fuego, muni-
ciones, explosivos, agresivos químicos y artificios.."; haciendo posteriormen-
te al igual que la Ley anterior una minuciosa lista de armas y demás implemen-
tos de guerra.

Esta vigilancia que la mencionada Secretaría hace de todas las armas
y demás implementos de guerra propiedad de la Nación para la seguridad de su--
propia soberanía es indudable que se justifique por la índole de la importan-
cia que las mismas representa para la Patria. La Secretaría de la Defensa Na-
cional, lleva un minucioso inventario de dichos armamentos terrestres, aéreos-
o marítimos, pero al llegar al destino final de cada uno de ellos, la Secreta-
ría del Patrimonio Nacional tiene que participar autorizando el trámite admi-
nistrativo correspondiente, a fin de liberar del activo de la Secretaría de la
Defensa Nacional, el objeto de que se trate, esto sucede en la práctica, de ma-
nera que la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene una intervención definiti-
va para los movimientos administrativos de inventario de la Secretaría de la--
Defensa Nacional.

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

En el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 22 de mayo de 1961, establece lo siguiente:

"ARTICULO 1o.- Se autoriza a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para donar o enajenar en compra-venta a precios bajos a ejidatarios, comuneros, indígenas, y pequeños propietarios dedicados a las industrias aludidas, sementales y pie de cría de ganado, aves e implementos para su explotación; productos biológicos, tales como vacunas bacterias, antígenas y otros".

"ARTICULO 2o.- Cuando trate de pequeños propietarios de ganado, no ejidatarios ni comuneros indígenas, procede la donación a los citados; cuando se compruebe su imposibilidad económica para adquirir dichos bienes".

"ARTICULO 3o.- El importe de las enajenaciones a que se alude en el artículo anterior, se enterará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el fondo denominado Erogaciones y subsidios que se encuentra a disposición de la Secretaría de Agricultura y Ganadería".

Renglón especial merecen dentro de la administración pública los llamados semovientes ya que aún cuando pertenecen al activo flotante, debe hacerse un detallado control, lo mismo debe decirse de los animales utilizados en los laboratorios para usos de la investigación científica. La Secretaría del Patrimonio Nacional por las mismas razones administrativas tiene intervención directa en el destino final de estos bienes.

Un decreto que ha tenido gran trascendencia en el desarrollo mismo de las actividades de índole administrativa forestales de la propia Secretaría en antecedentes, es el emitido el 31 de diciembre de 1951 y por el cual, se suprimió el Consejo Nacional Forestal y se dispuso que sus funciones deben pasar a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, en sus artículos 6o. y 10o. dispo -

nen:

"ARTICULO SEXTO.- Los productos, instrumentos, objetos, equipos de toda índole y vehículos empleados en la comisión de delitos, se recogerán por la autoridad y se declarará administrativamente la pérdida de ellos en favor de la Nación. La Secretaría de Agricultura y Ganadería procederá a su remate en la forma y términos que establezca el Reglamento".

"ARTICULO DECIMO.- En todo caso de faltas forestales independientemente de la sanción económica que corresponde, la autoridad administrativa declarará pérdidas a favor de la Nación, los productos, instrumentos, vehículos, equipos de toda índole y sólo se devolverán cuando se usen con permiso de la autoridad forestal y previo de la sanción pecuniaria correspondiente".

De la lectura de este precepto, se deduce que la determinación del destino final de los bienes decomisados a los infractores de las Leyes Forestales, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pero el producto que se obtenga en caso de venta debe ingresar a la Tesorería de la Federación. Por lo que respecta a la Secretaría del Patrimonio Nacional su intervención es determinante en la formulación de los avalúos.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS.

En acuerdo de fecha 14 de noviembre del año de 1951 publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de noviembre del mismo año, expresa:

"PRIMERO.- Se autoriza a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para dar de baja en sus inventarios, previo acuerdo de su titular en cada caso, aquellos equipos y aparatos que deben quedar de manera permanente formando parte integrante de los sistemas de agua potable y alcantarillados en cuya construcción o mejoramiento intervenga, debiendo formularse la baja una vez que las obras --

y equipos hayan sido entregados a los organismos o autoridades que hayan de entregarse de su administración y operación".

"SEGUNDO.- En cada caso de entrega y baja de esos equipos la Secretaría de Recursos Hidráulicos se reservará el derecho de inspeccionar su manejo, pudiendo retirar del servicio los aparatos y equipos cuando los organismos o autoridades encargados de su operación les den una aplicación debida".

"TERCERO.- La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tendrá en la ejecución de este acuerdo la intervención que conforme a la ley le corresponda".

SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.

En una compilación minuciosa realizada por su autora Elena López Mateos (año 1961), titulada "Legislación Vigente de Salubridad y Disposiciones Conexas", localizamos en su página 629, un precepto denominado Reglamento para el Aprovechamiento de Drogas Enervantes Procedentes de Decomisos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 1934.

Dicho reglamento expresa: "Artículo 1o.- Se autoriza al Departamento de Salubridad Pública para destinar a cubrir las necesidades de sus diversas instituciones y las de las instituciones de beneficencia pública que a su juicio debieren resultar beneficiados por el presente reglamento, las drogas enervantes puras, procedentes de decomisos, que las autoridades judiciales o administrativas recogieren por uso indebido de las mismas, siempre que dichas drogas no estén comprendidas entre las que enumeran los artículos 200 y 202 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos".

ARTICULO 2o.- El propio Departamento de Salubridad establecerá un depósito especial sujeto a un control semejante al que se haya establecido para el manejo de enervantes permitidos, por el público, para conservar las drogas permitidas a que se refiere el artículo anterior".

"ARTICULO 3o.- Las Instituciones de Beneficencia Pública que recibían el beneficio a que se refieren el presente reglamento continuarán observando estrictamente las disposiciones vigentes y que en lo sucesivo se dicten sobre control de estupefacientes".

Este reglamento es de indudable importancia principalmente en lo que respecta a su fin principal, la protección de la salud pública, pero hay que hacer resaltar que es demasiado viejo y no está acorde con los adelantos de la ciencia en la materia, eso por una parte, y por la otra, que bien puede señalarse que en relación a control determinante de esas drogas enervantes proveenientes de decomisos, y para darles un destino final no se encuentra muy claro y creemos que se preste a malos manejos, tomando en consideración su alto valor pecuniario; por lo que es de urgente conveniencia se haga una mejor y escrupulosa reglamentación, tomando en cuenta desde luego, en dichas consideraciones, a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El haber presentado un panorama de carácter jurídico administrativo, sobre los principales acuerdos leyes y reglamentos, así como las facultades de otras Secretarías, que se ocupan del control de los bienes de dominio privado de la Federación incluyendo a los de carácter eclesiásticos, ha sido con la idea preponderante de dar a conocer de qué manera se encuentran ordenados actualmente los muebles de la Federación. Esta presentación, nos ha servido también para hacer una reflexión comparativa de las anteriores legislaciones a que hicimos alusión en el Capítulo Segundo de esta Tesis. Incuestionablemente que nuestra actual legislación ha tenido buenos adelantos en la materia y se ha no-

tado una organización bastante balanceada acorde con la gran importancia que los muebles tienen actualmente, pero es criticable a pesar del gran valor económico que representa -como ya se ha hecho resaltar anteriormente-, que no exista un -- criterio uniforme legislativo que establezca el sistema de unidad que abarque -- todos esos bienes y los ordene metódicamente, dictando un reglamento de inventarios, considerando desde las facultades que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo hasta las clases de diligencias que deben operarse. Desde --- luego, la tarea es árdua pero es un problema al que el legislador no debe dar -- la espalda.

CAPITULO CUARTO.

LA COMPETENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL CONTROL, ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE LOS MUEBLES.

A).- LA CRISIS EN EL MANEJO DE LOS MUEBLES.

B).- REGLAMENTACION DEL CAPITULO CUARTO DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, COMO MEDIO DE UNIFICACION DE ESTE SISTEMA.

**A).- LA CRISIS EN EL MANEJO DE LOS
MUEBLES.**

Advertimos al estudiar los bienes que integran el Patrimonio Nacional, a los MUEBLES DE DOMINIO PÚBLICO y los MUEBLES DE DOMINIO PRIVADO respectivamente. Los primeros comprenden los bienes muebles insustituibles, como son los expedientes de oficina, archivos, libros raros, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte de los museos, etc. (artículo 2o. fracción VI, Ley General de Bienes Nacionales), que como la generalidad de los bienes de dominio público, son inalienables e imprescriptibles.

Dichos bienes tienen la característica de no estar sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina y los particulares así como las entidades públicas, sólo podrán hacer uso de ellas en la forma prevista por el artículo 8o. de la Ley General de Bienes Nacionales.

Como ejemplo citamos a los libros raros y piezas históricas que deben estar de tal manera en lugares públicos que cualquiera los pueda consultar o estudiar para beneficio de la cultura en general. Estos, por ende, son aprovechados por la colectividad por medio de su uso, transitorio, discontinuo y en común.

Los bienes arqueológicos e históricos se encuentran reglamentados en la Ley sobre Protección y conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos,

Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, como hicimos alusión en el Capítulo relativo.

LOS BIENES MUEBLES DE DOMINIO PRIVADO, (artículo 10, fracción II; 53, 54, 55, y 56 de la Ley General de Bienes Nacionales), son todos aquellos que pueden ser adquiridos por cualquier título traslativo de dominio previsto en el Derecho Privado o en el Derecho Público, comprendiendo todos aquellos objetos que como máquinas de escribir, escritorios, etc., se utilizan en el desempeño de las funciones de Estado y que debido a la naturaleza mobiliaria de estos bienes, por la necesidad de estarlos sustituyendo constantemente y en fin, por razones de orden práctico sería absurdo que se declararan inalienables e imprescriptibles aún cuando de hecho se destinen a un servicio público. No obstante, en muchos casos no se pueden adquirir más muebles que los necesarios para el servicio ni se les puede dar otro destino. Bien dice el Maestro Gabino Fraga (en su libro de Derecho Administrativo), cuando se refiere a los Bienes de Dominio Privado de la Federación, "...están sometidos a un régimen que ya no es de derecho público, pues, la Ley los somete, en caso de que regule su situación, al Código Civil Federal y a las disposiciones de policía del lugar de su ubicación (artículo 60.).

Agrega el citado autor "...Pero sería un error considerar que tales bienes están sujetos al derecho privado común, pues a pesar de todas las semejanzas que existen con la propiedad particular, como la de aquellos corresponde al Estado, no deja de verse influida por el carácter especial de éste..."

"..Es por esta razón por la que la legislación aplicable al patrimonio privado del Estado es una parte de la legislación civil singular, de derecho privado especial.."

La importancia que representa la propiedad mobiliaria del dominio pri-

vado de la Federación es de indiscutible estimación, pues éstos, no sólo constituyen el factor para realizar los propios fines del Estado, sino también, un gran va los pecuniario que se han mantenido apartados y un tanto olvidados por el Estado, - sin darle la importancia que se merecen; esto, nos ha despertado la inquietud de - estudiarlos, motivo que ha servido para elaborar la presente tésis.

Los bienes en cuestión, comprenden como ya indicamos y para ampliar e - ilustrar mejor nuestro tema, todos los artículos de oficina, como son las máqui - nas de escribir, de sumar, escritorios, sillas, cestos para basura, libreros, ar - chiveros, engrapadoras, perforadoras y todo equipo de oficina; vehículos terres - tres, marítimos y aéreos y todos sus accesorios, las pistolas, fusiles y toda cla - se de armamentos, tranvías, aparatos e Instrumentos científicos; los animales; se - res del reino animal y que se pueden clasificar a grandes rasgos en ganado semo - viente y de laboratorio, etc.

Estos bienes, sólo enumerados ejemplificativamente, están actualmente - controlados por disposiciones dispersas, en cuentas diferentes que coinciden en - algunos casos genéricamente pero que tratándose de su descripción de detalle, --- varían los criterios de su clasificación y descripción enormemente de uno a otro - de los Poderes de la Unión, de uno a otro de los organismos descentralizados y -- Empresas de Participación Estatal.

Por eso, es que la creación de una dependencia como la actual Secreta - ría del Patrimonio Nacional, obedeció a la intención política y administrativa -- de organizar un conjunto de normas y facultades, encaminadas a dar unidad a la ad - ministración de los bienes patrimoniales del Estado y a vigilar por el exámen de - la actuación administrativa de funcionarios y empleados, la correcta gestión y ma - nejo de los intereses fiscales de gobierno.

A este objetivo apuntan las disposiciones que se han dictado desde que-

esta clase de bienes empezaron a ocupar la atención preferentemente por el gobierno federal.

Sin embargo las ideas contenidas en las Leyes, Reglamentos, Acuerdos, Decretos, Instructivos y Circulares, ofrecen un panorama de contradicciones anacrónicas y lo que es peor, conflicto de atribuciones entre diversas dependencias -- del Ejecutivo, lo que dá lugar a proponer diversas enmiendas, reformas, supresiones y a la formulación de nuevas leyes, reglamentos o circulares, que alcancen -- la meta de esta unidad sistemáticamente, tan necesaria a la altura de nuestro -- tiempo.

Para continuar con este orden de ideas nuestro punto de enfoque obligado sería analizar en qué consiste la crisis en el manejo de los muebles, más -- esto no sería posible si antes no especulamos de qué manera se manejan esos bienes en la actualidad por la dependencia encargada de este control, que es la DIRECCION GENERAL DE BIENES MUEBLES. Si bien es cierto, que en el capítulo alusivo hicimos mención de las diversas reglamentaciones que desde el año de 1826 --- han metodizado las legislaciones pasadas en el manejo administrativo de los muebles, también es cierto que se hizo un recorrido de carácter histórico de las -- distintas fases que han antecedido a la creación de la SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL y de la DIRECCION GENERAL DE BIENES MUEBLES. Sin embargo, el interés -- nuestro quiere ir más allá y dejar bien esclarecido y con un meticoloso panorama de cómo cada día la dependencia que se encarga hoy de los muebles de la Nación -- va ampliando sus horizontes, preocupándose y surgiendo cada vez mejores perspectivas en el ámbito de un mejor manejo administrativo de esa riqueza que constituyen los muebles.

Ante esa dinámica que la susodicha dependencia va adquiriendo, conviene tomar en consideración dentro de una administración pública, acorde con su -- época, las nuevas disposiciones que al efecto se han dictado, con el fin de ac --

tualizar las reglamentaciones administrativas, ampliando cada vez sus facultades, ya que en ciertos extremos la han mantenido al margen como simple inspectora administrativa. Mientras la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sigue realizando muchas de las funciones que ya pertenecen a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

El empeño que me ha mantenido al traer a cuenta esta idea, obedece al deseo de hacer ver la conveniencia de que la administración de esos bienes sea cada vez más eficaz y que los diversos problemas que se presentan en el control de los mismos en la práctica sean resueltos con la fluidez que sea necesaria así -- como procurar el mejor reaprovechamiento para el erario nacional cuando se determine su destino final. Indudablemente que no pretendo con una tesis demostrar -- que he hallado la salvación de las anomalías que pueda haber en toda la administración pública de los muebles, únicamente lograr la satisfacción personal de haber contribuido con un grano de arena, si se aceptan las sugerencias que ofrezco para la resolución de estos problemas.

Pero estas consideraciones no quedarían completas si no se diera una visión amplia del movimiento del control e inventarios en la actualidad de los muebles de la Federación. En efecto, es cierto que el Gobierno Federal para el ejercicio de sus funciones, adquiere gran cantidad de muebles y con ello, la necesidad de administrar su manejo, es conveniente puesto que estos se destinan al uso de todas las oficinas públicas. En consecuencia, todas las oficinas que tengan a su cargo manejo de bienes muebles deben efectuar su rendición de cuentas de las operaciones que realicen a la Oficina Central de Inventarios de que dependan y -- como estas oficinas centrales son tantas como Secretarías y Departamentos de Estado existan en la Federación; tales movimientos han de concentrarse a la Secretaría del Patrimonio Nacional; Dirección General de Bienes Muebles y simultáneamente a la Contaduría de la Federación.

La organización de la actual Dirección de Bienes Muebles para desahogartodos los asuntos relacionados con muebles de la Nación se estructura de la siguiente forma: Un Director; un Subdirector; un Departamento de Inspección; un Departamento de Vehículos Federales; un Departamento de Inventarios; un Departamento de Avalúos y Subastas y una Oficina de Aprovechamiento y Contabilidad; aunque existe el proyecto de crear además una oficina de Control de Vigilancia de Presupuesto y Mantenimiento y Reparación de Bienes Muebles; una Oficina de Control de Inventarios de Muebles de Empresas Descentralizadas y de Participación Estatal; que actualmente funcionan inmensas y confundidas en los diversos Departamentos.

Dicha organización se encarga de manejar los bienes de conformidad con los lineamientos del artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría del Patrimonio Nacional, vigente desde el 14 de octubre de 1964, que expresa:

1.- Fijar las normas que rigen la adquisición, administración y enajenación de los bienes muebles de propiedad federal.

2.- Autorizar las bajas que soliciten las distintas dependencias de los Poderes de la Unión de los Bienes Muebles que se encuentren en desuso, por inaplicación o inutilidad para el servicio.

3.- Promover por medio de acuerdos de aplicación general, las bajas de los bienes muebles de propiedad federal, con el fin de obtener mayor eficacia en los servicios de las dependencias.

4.- Almacenar y clasificar los bienes muebles dados de baja con el objeto de buscar su utilización más adecuada o en su caso promover su venta previo avalúo o su destino final.

5.- Intervenir en los movimientos de baja de bienes muebles de propiedad

federal, provenientes de donaciones, permutas, traspasos y destrucciones, elaborando los acuerdos correspondientes. Promover por conducto de la Dirección General Jurídica las diligencias judiciales o administrativas a que haya lugar en los casos de robos o extravíos de bienes muebles.

6.- Autorizar los movimientos de altas de bienes de propiedad federal.

7.- Intervenir en las entregas de oficinas en los casos de cambio de titulares.

8.- Intervenir a petición de la junta de Gobierno en los movimientos de bienes muebles de los Organismos Descentralizados y Empresas de Estado.

9.- Las demás que asigne el C. Secretario. "

Todas estas disposiciones, a su vez toman su fundamento en la ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la Ley General de Bienes Nacionales y en Acuerdos, Decretos, Circulares e Instructivos todavía vigentes, no obstante que algunos de ellos no tienen actualidad por sus limitaciones y otros motivos.

Podría pensarse que la claridad de las disposiciones transcritas, daría lugar a que la Secretaría del Patrimonio Nacional, pudiera cumplir su tarea sin obstáculo o fricción de interés con las facultades de otras Secretarías. Lamentablemente no ocurre de este modo; pongamos como ejemplo los siguientes casos:

1o.- Embargos y decomisos de mercancías por violación a las Leyes de Importación. (Contrabando).

2o.- Secuestros de vehículos abandonados en carreteras federales por violación de las Leyes de Tránsito.

3o.- Abandono de objetos pertenecientes a particulares en Correos y Te-

tégrafos.

4o.- Vehículos confiscados por violación a las Leyes de Importación.

Los casos que acabamos de exponer presentan muchos problemas en la práctica que hacen sentir la crisis en el manejo de los muebles, ocasionando esto un cruzamiento de facultades que traen como consecuencia la tendencia viciosa de desorganizar la administración y vigilancia correcta de esta riqueza de la Federación. Sin embargo, quizá se pudiese justificar esa anomalía, si recordamos que la Secretaría de Hacienda ha sido la matriz de la dependencia que ahora se encarga de los muebles; más, esto no quiere decir, que por esa causa sigan imperando esas anomalías en sus facultades, ya que no se justifican actualmente dentro del marco de Administración Moderna.

Nuestros conceptos nos llevan a respaldar que se hagan efectivas las facultades de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en la disposición directa sobre el destino que hubiere que darles a esos bienes. La encuesta es por de más justa y cierta; más no se pretenda ir más allá de la realidad al querer atribuirse la Secretaría mencionada facultades que chocan con las de otras Secretarías.

Es posible que dentro de la gran maquinaria que forma la Administración Pública, la crisis planteada importe mucho o si acaso es advertida pero creemos que estos pequeños grandes problemas a la larga traen aparejadas dificultades en detrimento desde luego, a los intereses de la Federación. Por lo demás, hemos comprendido definitivamente y debemos hacerlo resaltar en este apartado; que la crisis aludida no es otra causa que la de estar caminando entre viejos preceptos que en realidad están fuera de órbita y oscuras en este sentido así como la falta de esmero para enfrentarse a problemas y resolverlos de manera somera, por lo que creemos la conveniencia en que volvamos a insistir en la pro

puesta, en el sentido de la actualización de todos los preceptos relacionados con bienes muebles de la Federación, haciéndose al efecto un meticoloso estudio de cada uno de los preceptos aludidos, mediante un cuerpo de jurisperitos que comprendan la trascendencia e importancia de su tarea.

También es verdad y habrá que hacerlo resaltar que existen situaciones en que el poder público se encuentra frente a los intereses de los particulares poseedores de bienes muebles que detentan con violación de las leyes vigentes en franca oposición a ellos. Tal ocurre con los bienes muebles, artículos o mercancías que se introducen al País subrepticamente con violación a las Leyes de Importación; como anteriormente lo hicimos ver, con los vehículos secuestrados por la misma causa o porque permanezcan en el País más tiempo del que limitativamente se les concedió; como los automóviles abandonados en las carreteras federales de ciudadanos nacionales o extranjeros por la violación de la Ley y Reglamento de Tránsito Federal, o a los bultos o paquetes que contienen envíos extranjeros o nacionales por las vías de correo o telégrafos que los interesados dejan abandonados en las respectivas agencias.

El sustentante considera que tales bienes pertenecen al Patrimonio de la Federación y por lo tanto debe intervenir la Secretaría del Patrimonio Nacional en su control, administración y disposición de su destino final.

Por otra parte hacemos la consideración que no vale el argumento que con frecuencia se ha esgrimido de que por provenir de los particulares afectados y por no haber sido adquiridos deliberadamente para la prestación de un servicio público, sean susceptibles de manejarse con criterio diferente de aquel con que se manejan el resto de los bienes muebles adquiridos con esa intención.

En efecto, la adquisición normal por compra o permuta es apenas uno de

los modos de adquirir bienes pero no el único. Hay formas de adquirir como la expropiación y la donación que son distintas a las anteriores y a los cuales habría que agregar los embargos, los decomisos, los secuestros, etc.

Estas formas, son dentro del Derecho Público, modos de adquirir que permiten aumentar el acervo patrimonial del Estado, mediante el cumplimiento de ciertas formalidades previstas en las leyes y en los reglamentos. Ahora bien, estos bienes han sido hasta la fecha controlados, administrados y enajenados por la Secretaría de Hacienda sin que la Secretaría del Patrimonio Nacional, inter venga en las diligencias relativas y consideramos que esta irregularidad debe -- corregirse, dándole intervención a esta dependencia en la medida que lo permita la naturaleza de los bienes de que se trata y conforme a las normas que establez ca el reglamento.

Quiero hacer aquí también y no está por demás, la sugerencia, que por lo que es a los vehículos abandonados por violación a las leyes y reglamentos de -- tránsito federal, que se pida a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el envío de la relación de los vehículos que se encuentren abandonados en las carreteras federales con la expresión de sus antecedentes con objeto de enviar a los -- infractores oficios señalando el plazo que se les fije para el pago de la infracción y que de no hacerlo se procederá a la venta del vehículo, para pagar con el producto del mismo la infracción. Todo este proceso habrá que realizarlo en combi nación con la Dirección de Bienes Muebles de la multicitada Secretaría; tomando -- en consideración la Ley de Vías Generales de Comunicación que en la parte relativa de su artículo 538 expresa: "El monto de las sanciones que le impongan a los -- conductores de vehículos y de la responsabilidad civil que derive por daños causa dos a terceras personas con motivo del manejo de los mismos vehículos, será garan tizado con el valor de éstos, a cuyo efecto las autoridades correspondientes po drán retenerlos hasta en tanto se cubran, por el responsable las sanciones e in --

demnizaciones a que hubiere lugar, o se otorgue fianza bastante para responder a las mismas; en caso contrario se procederá al remate del vehículo, y con su producto se pagará el importe de las sanciones o indemnizaciones".

Como podrá observarse en el mencionado artículo, nada dice que dependencia se encarga del remate de los vehículos confiscados, sin embargo, de acuerdo con los trámites administrativos y por la fuerza de la costumbre la mencionada Secretaría de Comunicaciones; esta comisión la realiza por conducto de la Secretaría de Hacienda siendo que también la Secretaría del Patrimonio Nacional debería tener una intervención de carácter vigilante para supervisar que dichos actos se lleven a cabo de una manera ordenada tal como debe ser la secuela del destino final de estos bienes.

**B).- REGLAMENTACION DEL CAPITULO CUARTO DE LA LEY GENERAL DE BIENES --
NACIONALES, COMO MEDIO DE UNIFICACION DE ESTE SISTEMA.**

La Ley General de Bienes Nacionales que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de agosto de 1944, como ya hicimos alusión en el apartado anterior; habla en su capítulo cuarto, "De los muebles de dominio privado". Entre sus normas encontramos el artículo 54 del Capítulo relativo al control, administración y disposición de los bienes muebles de dominio privado de la Federación. Tal precepto previene desde entonces la formulación de un reglamento. No obstante lo previsto y a pesar del tiempo transcurrido, no llegó a dictarse ni por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando estaba a su cargo este renglón, ni por la extinta Secretaría de Bienes Nacionales que funcionó desde 1946 hasta 1957, ni durante la administración pasada ya creada la actual Secretaría del Patrimonio Nacional. Ante tal omisión, que hemos advertido es necesario y de urgente conveniencia la proyección de un Reglamento de control de Bienes Muebles que integran el dominio privado de la Federación, procurando hacer extensiva su aplicación tanto a los Poderes Legislativo y Ju-

dicial, como a las Empresas Descentralizadas y Organismos de Participación Estatal.

Por cuanto a la conveniencia de hacer extensivo el Reglamento a los Poderes Legislativo y Judicial es algo que la propia Ley que se comenta había previsto en su artículo 53. De esta manera ha de aspirarse a lograr la unidad de control de todos los movimientos de inventarios de bienes muebles del dominio privado que se operan en las dependencias de los Poderes de la Unión y los Organismos de Economía Mixta, dependientes de la Federación. La medida en que se logre dependerá de los presupuestos; de la idoneidad del elemento humano; de las máquinas y aparatos modernos que se usen y de las disposiciones técnicas y prácticas que se utilicen.

La mayor dificultad que nos encontramos en la pretendida unificación reglamentaria, está en el uso que se dá a multitud de normas relativas dispersas en Leyes especiales, Acuerdos, Decretos, Instructivos y Circulares Administrativas.

En la elaboración del Reglamento, debe seguirse un criterio metódico y sistemático de constante tarea depuradora de revisión y análisis que actualice las normas, para evitar contradicciones y oposiciones derivadas de la existencia de Acuerdos y Decretos Presidenciales, dictados con base en intereses movidos por el celo burocrático, por un empirismo que resuelva situaciones particulares sin proyección que abarque situaciones de carácter general y que analice los intereses económicos de la Federación, encauzados a los manejadores de los bienes muebles para que los custodien eficientemente evitando que una omisión en su guarda, administración o venta, redunde y repercuta en el esquileo de la ciudadanía, o prolifere el enriquecimiento ilegítimo de algunos privilegiados.

Al crearse la Secretaría de Bienes Nacionales, hoy extinta, y al ser ---

substituída por la actual del Patrimonio Nacional, se pretendió con ello crear un organismo administrativo regulador de la riqueza patrimonial del Estado. - Esa es su función primordial; pero en la mente de sus organizadores estuvo -- también presente la idea de la vigilancia e inspección administrativa y fiscal que desempeñan empleados, jefes y funcionarios en cuyas manos está el Patrimonio Nacional. Cumple a las atribuciones de esta Secretaría realizar ambas funciones en el marco de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones administrativas; pero ha de hacerlo sin menoscabo de las atribuciones que también Leyes, Reglamentos y otras disposiciones han previsto otorgar a otras dependencias -- de los Poderes de la Unión.

El Reglamento que ha de proyectarse, ha de tomar en consideración tales circunstancias y expresamente se habrán de destacar aquellas facultades -- que en relación con el movimiento de inventario de los bienes muebles del dominio privado de la Federación corresponden a otras dependencias. El intento de agrupar conceptos generales, apunta a lograr la correcta comprensión de la compleja gama de conceptos particulares implicados en las nociones: "Bienes Muebles"; "Inventarios"; "Control"; "Clasificación"; "Adquisición"; "Almacenes"; -- "Manejadores"; "Custodia de Muebles"; "Inspección Administrativa"; "Inspección Fiscal"; "Activo Fijo"; "Activo Flotante"; "Menores"; "Consumo"; "Rendición de Cuentas"; "Responsabilidad"; etc.; que de aquí en adelante quedarán enunciados en el Reglamento, definidos en las Circulares y explicados en los Instructivos.

La observación de tal complejidad nos lleva a considerar que el supuesto Reglamento no es todo, si no más bien un engrane en el complejo sistema normativo que se ocupa de la cuenta de inventarios. Hay, por lo tanto, más Leyes, -- otros Reglamentos, Acuerdos, Decretos, Circulares, Oficios, etc., que consultar y en consecuencia que revisar, actualizar, reformar, hacer compatibles y poner-

al dfa. Esta inicial tarea debe continuarse con la de dictar Instructivos para organizar almacenes, actos de inspección, avalúos de muebles, control de Ingresos, provenientes de desechos de bienes muebles; así como que se giren circulares que expliquen las disposiciones dictadas, su alcance y su interpretación.

En una época en que la propiedad inmueble fue considerada como el más valioso bien patrimonial, los bienes muebles ocuparon un lugar muy secundario. Poco a poco, por cierto dentro de la legislación de derecho privado; los bienes muebles han venido siendo objeto de mayor preocupación, dando lugar primero, a la conveniencia de clasificarlos con criterio científico y práctico, para controlarlos jurídicamente con miras a satisfacer exigencias de derecho privado, y luego; lentamente también y con cierto desdén han venido apareciendo disposiciones dentro del Derecho Público, encaminadas a clasificar, para controlar los bienes muebles de la Federación.

La aptitud constructiva del hombre, con el uso de la ciencia y la técnica moderna, ha permitido el cambio de frente para la consideración de los muebles, sobre todo en los últimos lustros cuando naves marítimas, terrestres y aéreas que valen millones de pesos, se construyen y se adquieren para uso y servicios públicos que prestan los órganos administrativos del Estado, o cuando se construyen y se adquieren por los Gobiernos y para los mismos fines, equipos y maquinaria electrónicos de igual voluminoso valor. Muchos de estos bienes valen más que cualquier parcela, un solar, un predio o casa de vecindad o hasta más que incluso un edificio del primer cuadro de alguna populosa ciudad contemporánea.

Los ejemplos, ilustran y justifican la preocupación que la Secretaría del Patrimonio Nacional tiene para iniciar la tarea administrativa de reglamentación de los Inventarios de los muebles federales.

El proyecto de reglamentación ha de prever así también, la conveniencia de establecer criterios uniformes para clasificar los bienes muebles y organizar con estas bases los almacenes e inventarios. Algunas dependencias del Ejecutivo han tenido este cuidado, por eso con las pautas de su experiencia ha de integrarse la organización de los inventarios perpetuos de los bienes muebles, que mediante cuidadosa revisión y previa crítica de las dependencias de los Poderes de la Unión; de los Organismos y Empresas del Estado, seguirá perfeccionando hasta lograr su forma moderna. Este proceso crítico y depurador, debe ser continuado y corresponde ejercitarlo a los funcionarios encargados -- directamente del control, clasificación, manejo, custodia y manejo de los bienes muebles que integran el patrimonio privado mueble de la Federación.

Y finalmente tal Reglamento conviene que prevea y abarque los actos -- de inspección, tanto los administrativos como los fiscales. Los actos de inspección administrativa, se han realizado desde el momento en que se creó la -- Secretaría de bienes nacionales; en cambio los actos de inspección fiscal de bienes muebles no se han realizado normalmente por varias circunstancias.

Primera, porque al crearse la que es actualmente la Secretaría del Patrimonio Nacional que antes se llamó de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tenía la obligación de realizarlos, pero quedó impedida de hacer los segundos, por carecer de un cuerpo de inspección fiscal de bienes muebles.

Segunda, la Secretaría de Hacienda tiene un cuerpo de Inspección Fiscal, pero no realiza la relativa a los movimientos de inventarios de muebles, porque las atribuciones quedaron conferidas a la del Patrimonio Nacional.

Por eso, para llenar esta laguna se necesita la creación de un cuerpo -- de Inspección Fiscal de Bienes Muebles adscrito a la Secretaría del Patrimonio Nacional regido por la misma Ley Reglamentaria de Inspección Fiscal vigente, --

El proyecto de reglamentación ha de preveer así también, la conveniencia de establecer criterios uniformes para clasificar los bienes muebles y organizar con estas bases los almacenes e inventarios. Algunas dependencias del Ejecutivo han tenido este cuidado, por eso con las pautas de su experiencia ha de integrarse la organización de los inventarios perpetuos de los bienes muebles, que mediante cuidadosa revisión y previa crítica de las dependencias de los Poderes de la Unión; de los Organismos y Empresas del Estado, seguirá perfeccionando hasta lograr su forma moderna. Este proceso crítico y depurador, debe ser continuado y corresponde ejercitarlo a los funcionarios encargados -- directamente del control, clasificación, manejo, custodia y manejo de los bienes muebles que integran el patrimonio privado mueble de la Federación.

Y finalmente tal Reglamento conviene que prevea y abarque los actos -- de inspección, tanto los administrativos como los fiscales. Los actos de inspección administrativa, se han realizado desde el momento en que se creó la -- Secretaría de bienes nacionales; en cambio los actos de inspección fiscal de bienes muebles no se han realizado normalmente por varias circunstancias.

Primera, porque al crearse la que es actualmente la Secretaría del Patrimonio Nacional que antes se llamó de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tenía la obligación de realizarlos, pero quedó impedida de hacer los segundos, por carecer de un cuerpo de inspección fiscal de bienes muebles.

Segunda, la Secretaría de Hacienda tiene un cuerpo de Inspección Fiscal, pero no realiza la relativa a los movimientos de inventarios de muebles, porque las atribuciones quedaron conferidas a la del Patrimonio Nacional.

Por eso, para llenar esta laguna se necesita la creación de un cuerpo -- de Inspección Fiscal de Bienes Muebles adscrito a la Secretaría del Patrimonio Nacional regido por la misma Ley Reglamentaria de Inspección Fiscal vigente, --

deduciendo de sus normas actuales, las que sean aplicables al caso, para evitar conflictos con otros cuerpos de Inspección fiscal que actuen en otros renglones.

CONCLUSIONES.

- 1.- El Patrimonio del Estado está Integrado por dos clases de bienes: a).- Bienes de Dominio Público y b).- Bienes de Dominio Privado.
- 2.- Los bienes muebles de Dominio Privado son todos aquellos objetos que se utilizan en el desempeño de las funciones del propio Estado, que debido a la naturaleza mobiliaria de éstos y por razones de orden práctico, -- sería Inconveniente que se declarasen inalienables e imprescriptibles.
- 3.- Todos los tratadistas de Derecho Administrativo coinciden en que el Dominio Público es un conjunto de bienes destinados a satisfacer necesidades de orden colectivo y por lo tanto están afectos al control del Estado, imponiéndoles una afectación de utilidad pública en beneficio de la sociedad siempre refiriéndolos a una entidad administrativa, que es quien decide con base en la Ley la oportunidad de su declaración de orden público o privado.
- 4.- Después de nuestra Independencia no se puede afirmar que haya existido una regulación completa sobre administración y control de los bienes -- muebles, y lo único que puede apreciarse desde el año de 1826 son simples inquietudes por realizar cortes de caja de los enseres y utensilios de las oficinas, vigilando en calidad de interventor el Contador-- Mayor de Hacienda.
- 5.- Es a partir del año de 1905, cuando la Administración Pública acusó un verdadero interés en puntualizar normas y disposiciones para reglamentar la administración y control de los bienes muebles, emitiéndose al efecto diversas Leyes, Decretos y Circulares.
- 6.- Como complemento al sistema normativo sobre el control, vigilancia y administración de los bienes muebles, hubo de crearse una dependencia del Ejecutivo encargada del manejo de esos bienes, dependencia que infortu-

nadamente no existió en la misma forma en los albores del México independiente ya que de haber funcionado, sin duda alguna hubiese podido salvarse un renglón importante de nuestro Patrimonio Nacional.

- 7.- Se propone la conveniencia de que en la Secretaría del Patrimonio Nacional funcione una oficina que tenga las mismas atribuciones que la Contaduría de la Federación, con el objeto de controlar íntegramente los bienes muebles. Asimismo, la creación de un cuerpo de Inspección Fiscal similar a la que existe en la Secretaría de Hacienda, ya que ésta no desempeña sus funciones con respecto a los bienes muebles de la Federación.
- 8.- Los vehículos que confisca la Dirección del Registro Federal de Automóviles deben ponerse a la disposición de la Dirección General de Bienes Muebles en los siguientes casos:
 - a).- Cuando por acuerdo de la Secretaría de Hacienda sean destinados al servicio público, debe solicitarse el alta por conducto de la Dirección de Bienes Muebles, para evitar la tendencia viciosa de la actualidad, de que una vez que están en servicio público o totalmente inutilizados, entonces es cuando se solicita la interacción de la mencionada dependencia de Bienes Muebles, aconteciendo entonces, un total desconcierto en el respectivo movimiento de inventarios, y
 - b).- Cuando los vehículos en cuestión sean subastados por la Dirección del Registro Federal de Automóviles llegándose a la tercera almohada y hubiese declarado desierta, dichos vehículos de inmediato deben ponerse a la disposición de la Dirección General de Bienes Muebles para el control correspondiente.

- 9.- Debe organizarse de manera sistemática la administración de los bienes muebles de origen eclesiástico y cuando se efectúe la inutilización de los mismos, debe ser la Dirección General de Bienes Muebles, la indicada para autorizar su destino final.
- 10.- Deben actualizarse los preceptos relativos al control, administración y disposición de los bienes muebles propiedad de la Federación, siendo necesario efectuar un adecuado y meticuroso estudio sobre cada uno de tales preceptos, que permita obtener la unificación reglamentaria en la materia.
- 11.- Es conveniente que las facultades que tiene la Secretaría del Patrimonio Nacional, en la materia de disposición sobre el destino de los bienes muebles de dominio privado de la Federación, se hagan efectivas -- sin ir más allá de la realidad con atribuciones que en rigor correspondan a otra Secretaría, y que únicamente acrecerse la crisis del manejo de esos bienes.
- 12.- Papel importante debe desempeñar la Secretaría del Patrimonio Nacional en las diligencias relativas a la confiscación y destino final de los vehículos, ya que actualmente las Secretarías de Comunicaciones y la de Hacienda, han pasado por alto las facultades que al respecto tiene la dependencia citada en primer término.
- 13.- Es urgente la reglamentación del Capítulo IV de la ley General de Bienes Nacionales, como único e inaplazable medio de satisfacer la necesidad de unificación del sistema reglamentario de los Bienes Muebles del Dominio Privado de la Federación.
- 14.- La operación eficaz del reglamento que se ha propuesto me eleva a sugerir la conveniencia de que se dicten instructivos que permitan a los --

manejadores de los muebles interpretar correctamente las disposiciones legales y reglamentos, a fin de administrar y organizar adecuadamente los almacenes y ejecutar los actos de administración convenientemente.

BIBLIOGRAFIA

- AUBRY ET RAU.- Cours de Droit Francais.- Tomo IX.
- BERTHELEMY JOSEPH.- Traité Elementaire du Droit Administratif.
- BIELSA RAFAEL.- Derecho Administrativo. 5a. Edición.- Tomo III.
- CASTAN TOBEÑAS JOSE.- Derecho Civil Español Común y Foral.- 1936.
- DE PINA RAFAEL.- Elementos de Derecho Civil.
- FRITZ FLEINER.- Instituciones de Derecho Administrativo.- Edición VIII.
- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Décima Edición.
- HAURIOU MAURICE.- Précis de Droit Administratif.
- LUDWING ENNECCERUS.- Tratado de Derecho Civil.
- MAYER OTTO.- Le Droit Administratif Allemand.- Tomo III.
- PLANIOL MARCEL.- Tratado Elemental de Derecho Civil con la colaboración de George Ripert.- Traducción de la XII Edición.
- PELLOUX ROBERT.- Le Probleme du Domaine Public.
- ROJINA VILLEGAS RAFAEL.- Derecho Civil Mexicano.- Bienes, Derechos Reales y Sucesiones.- Tomos II y III.
- PROUDON.- Traité du Domaine Public.
- RUGGIERO ROBERTO DE.- Instituciones de Derecho Civil.
- REVISTA PATRIMONIO DE MEXICO.- S/N.- Departamento de Publicaciones e Información 1960.
- SERRA ROJAS ANDRES DR.- Derecho Administrativo.
- VILLEGAS BASAVILVASO RAFAEL.- Derecho Administrativo.- Tomo IV.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales 1870.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales 1884.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales 1928.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley de Nacionalización de Bienes Reglamentaria de la Fracción II del artículo 27 Constitucional.

Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.

Ley del Registro Federal de Automóviles.

Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

Ley General de Ingresos para la Federación.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Ley para el funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Ley que declara las armas de la Nación reserva para uso de ejército armado e Institutos armados para la Defensa Nacional.

Legislación Vigente de Salubridad y Disposiciones conexas -1961- realizada - por Elena López Mateos.

Acuerdo Presidencial por el cual se delega a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa la facultad de disposición de los Bienes de Propiedad Nacional.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación.

Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal.

Colección de Ordenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana, tomo IV. Que comprenden los del primero y segundo Constitucionales. Reunidos por una comisión de la Cámara de Diputados. México 1829.

Legislación Mexicana.- Colección de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Ordenada por los Lics. Manuel Du - - - bián y José Ma. Lozano.- Edición Oficial.- Tomo II. Año 1867.

Recopilación de Leyes, Decretos, Bandos, Reglamentos, Circulares y Providencias de los Supremos Poderes de los Estados Unidos Mexicanos. Formada de orden del Supremo Gobierno por el Lic. Basilio José Arrillaga, comprende este tomo los meses de Agosto a Diciembre de 1833.

Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos.- 1947.- Dirección Técnica de Organización Administrativa. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

EL PATRIMONIO MUEBLE DE LA FEDERACION EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORANEO.

I.- CONCEPTO, NATURALEZA JURIDICA Y ELEMENTOS DEL PATRIMONIO.

A.- CONCEPTO DE PATRIMONIO.

B.- NATURALEZA JURIDICA DEL PATRIMONIO.

C.- ELEMENTOS DEL PATRIMONIO.

II.- CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS BIENES.

A.- CONCEPTO DE BIEN.

B.- CLASIFICACION DE LOS BIENES.

1.- BIENES INMUEBLES.

2.- BIENES MUEBLES.

3.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y DE PROPIEDAD PRIVADA.

III.- EL DOMINIO PUBLICO.

A.- CONCEPTO DE DOMINIO PUBLICO.

B.- NATURALEZA JURIDICA DEL DOMINIO PUBLICO.

C.- CARACTERES JURIDICOS DEL DOMINIO PUBLICO.

IV.-EL PATRIMONIO NACIONAL.

A.- BIENES DE DOMINIO PUBLICO Y BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

CAPITULO SEGUNDO.

ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE EL CONTROL DEL PATRIMONIO MUEBLE DE LA FEDERACION.

I.- EL REGIMEN JURIDICO Y EVOLUCION DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS PARA EL CONTROL DE LOS BIENES MUEBLES.

II.- ORIGEN Y TRAYECTORIA DE LA DEPENDENCIA FACULTADA PARA CONTROLAR Y ADMINISTRAR LOS BIENES MUEBLES PROPIEDAD DE LA FEDERACION.

C A P I T U L O T E R C E R O .

I.- LA LEGISLACION MEXICANA EN LA MATERIA DE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD FEDERAL.

A.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

B.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

C.- ACUERDO PRESIDENCIAL POR EL CUAL SE DELEGA A LA SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA LA FACULTAD DE DISPOSICION DE LOS BIENES DE PROPIEDAD NACIONAL.

D.- LEY GENERAL DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

E.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA DE LA FEDERACION.

F.- LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES REGLAMENTARIA DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

G.- LEY DEL SERVICIO DE INSPECCION FISCAL.

H.- REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO DE INSPECCION FISCAL.

I.- LEY GENERAL DE INGRESOS DE LA FEDERACION.

J.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACION.

K.- LEY PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES.

L.- LEY DEL REGISTRO FEDERAL DE AUTOMOVILES.

M.- LEY ORGANICA DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION

N.- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

II.- LAS FACULTADES DE OTRAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO PARA EL CONTROL, ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE LOS BIENES MUEBLES.

C A P I T U L O C U A R T O .

LA COMPETENCIA EN EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA-
ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL CONTROL, ADMINISTRACION Y DISPOSICION DE-
LOS MUEBLES.

A).- LA CRISIS EN EL MANEJO DE LOS MUEBLES.

B).- REGLAMENTACION DEL CAPITULO CUARTO DE LA LEY GENERAL DE BIENES-
NACIONALES, COMO MEDIO DE UNIFICACION DE ESTE SISTEMA.

C O N C L U S I O N E S .