

UNIDAD II

PATRIMONIO DEL ESTADO

Es de suma importancia hacer un conocimiento responsable de la protección del patrimonio nacional, el aprovechamiento, uso y explotación de los recursos, otorgamiento de concesiones, así como el control de los bienes del dominio público, privado, tanto en el nivel federal, estatal y municipal, incluyendo los procedimientos administrativos por los cuales el Estado adquiere el dominio o propiedad.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE:

- 2.1. Realizar las lecturas que se presentan en la unidad.
- 2.2. Analizar la importancia del patrimonio del Estado.
- 2.3. Esquematiza los ordenamientos jurídicos de regulación y los servicios públicos de la población.
- 2.4. Realiza un cuadro comparativo de los bienes del dominio público con los del dominio privado.
- 2.5. Elabora una síntesis sobre concesión, permiso y licencia.

Objetivos particulares:

Analizar el Patrimonio Nacional y sus formas de protección; así como las formas de aprovechamiento, uso, explotación o en su caso de adquisición de algunos de ellos, ya sea por los particulares o por la Nación.

CONTENIDOS:

II. EL PATRIMONIO DEL ESTADO

- 2.1. El Patrimonio Nacional. Concepto, definición, noción, elementos de éste, Patrimonio de uso, Patrimonio de inversión, el territorio, las fronteras, principios de extraterritorialidad, población y ordenamientos jurídicos que la regulan.
- 2.2. Bienes de Dominio Público. Su existencia en las esferas Federal, Estatal, y Municipal. Definición, características, clasificación, protección especial de estos bienes, facultades del Ejecutivo Federal; uso, aprovechamiento y explotación de los mismos, reclamaciones y recursos en relación con ellos, reglamentación del suelo, reglamentación del subsuelo, reglamentación de las aguas, reglamentación del espacio, Registro Público de la Propiedad Federal, la Propiedad Mobiliaria Federal.

- 2.3. Bienes de Dominio Privado. Su existencia en las esferas Federal, Estatal y Municipal. Definición, características, clasificación, reglamentación de los mismos, características.
- 2.4. La Concesión Administrativa; formas de aprovechamiento de los bienes de dominio público; diferencia entre concesión, autorización, permiso y licencia (Administrativas). Concepto, teorías que se han elaborado, regulación jurídica de la concesión administrativa,
- 2.5. El Servicio Público. Origen de la noción, teorías y definiciones en relación a éste, características, regulación jurídica del Servicio Público.
- 2.6. Procedimientos administrativos a través de los cuales el Estado adquiere dominio o propiedad; expropiación decomiso, requisición, servidumbres administrativas, nacionalización, confiscación, modalidades a la propiedad, ampliación de soberanía territorial, esquilmos, vías de Derecho por las cuales las anteriores se adquieren, regulación jurídica de éstas.

UNIDAD II

PATRIMONIO DEL ESTADO

Fichas bibliográficas de los documentos

Documento	Ficha
2.A	SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, 2º. Curso, Ed. Porrúa, México, 2000.
2.B	SANCHEZ Gómez Narciso, Derecho Administrativo, 2º. Curso, Ed. Porrúa, México, 1998.
2.C	DELGADILLO Gutiérrez Luis Humberto Elementos del Derecho Administrativo. Noriega, Editores, México, 2002
2. D.	Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, México, Porrúa, 1996.

2.1. El Patrimonio Nacional. Concepto, definición, noción, elementos de éste, Patrimonio de uso, Patrimonio de inversión, el territorio, las fronteras, principios de extraterritorialidad.

2. A.	SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, 2º. Curso, Ed. Porrúa, México, 1999. Págs. 247-399, 460-473
-------	---

[...] El patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines¹.

El patrimonio aparece según De Castro como la “unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propios obligaciones y derechos”. Por su parte Planiol y Ripert definen el patrimonio “como el conjunto de derechos y obligaciones de una persona apreciable en dinero y considerado como una universalidad de derecho”.

También se ha definido el patrimonio por Eduardo Bustamante, como “el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica”. (Rey. Patrimonio Núm. 1 Sría del Patrimonio Nacional, 1960)

La doctrina señala dos elementos del patrimonio, el activo constituido por el conjunto de bienes y derechos, y el pasivo por las cargas y obligaciones susceptibles de una apreciación pecuniaria. Estos elementos forman una universalidad jurídica.

La teoría del patrimonio-personalidad se desarrolla en el derecho privado, en tanto que la teoría patrimonio-afectación se abre paso en el derecho público moderno.

Los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son:

- a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación;
- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;
- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas.

El profesor Díez-Picazo (Fundamentos del derecho civil patrimonial. Ed. Tecnos, Madrid, 1970, Pág. 39), afirma:

“Desde otro punto de vista, estudiado ya el patrimonio como una derivación necesaria de la idea misma de persona y concebido como *un conjunto unitario de relaciones jurídicas*

¹ Antonio de Ibarrola, Cosas y Sucesiones. 3ª ed. 1972, pág. — y ss. Cap. E. El Patrimonio. Editorial Porrúa, S. A.

susceptibles de valoración económica, a las cuales el ordenamiento jurídico dota de la necesaria unidad, por estar sujetas a un régimen unitario de poder y de responsabilidad, podemos decir que el derecho patrimonial es aquella parte del Derecho Civil que se dedica al estudio pormenorizado de cada uno de los elementos del patrimonio, es decir, de cada una de las relaciones jurídicas que lo componen o que abstractamente consideradas lo pueden componer”.

El patrimonio se define teniendo en cuenta el destino o fin, gracias al cual se organizan jurídicamente formando una universalidad, con estos elementos:

1.-Conjunto de Bienes, Derechos y Obligaciones; 2. Con un destino o fin económico; 3. Organizados como masa autónoma jurídica. Una persona puede tener diversos fines económicos; el Derecho puede afectar un conjunto de bienes para proteger ciertos intereses; una sola persona puede ser titular o beneficiaria de dos o más patrimonios.

Como veremos más adelante, el *Patrimonio Nacional o Patrimonio del Estado* se descompone en diversos patrimonios específicos, a los cuales alude la misma Constitución, como el patrimonio de la Federación, el patrimonio de las entidades federativas, el patrimonio de los municipios, el patrimonio de las instituciones para estatales, el patrimonio de las empresas privadas de interés público y aun el propio patrimonio de los particulares en la extensión y contenido que indicamos.

El artículo 1º de la ley general de bienes nacionales regula el dominio de la Federación: (D. O. F. del 8 de enero de 1982).² Ref. 25-V-1987.

“El *patrimonio nacional* se compone de: I: Bienes de dominio público de la Federación; y II: Bienes de dominio privado de la Federación”. En verdad no es sino una parte del patrimonio nacional el que regula esta ley, ya que hace referencia al *patrimonio de la Federación* y algunas alusiones a otros patrimonios de entidades públicas.

No olvidemos que los Estados, el Distrito Federal, los municipios, tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

De acuerdo con la legislación administrativa federal nos encontramos en diversos tipos de patrimonios, aunque todos ellos forman una unidad: a) *El patrimonio intransmisible*; b) *El patrimonio de inversión*; y c) *El patrimonio de uso*. Todos ellos obedecen a diversas jurisdicciones y reglas jurídicas.

2. EL TERRITORIO DEL ESTADO

El Territorio como elemento esencial del Estado, es el espacio o porción gen- gráfica delimitada de la superficie terrestre, subsuelo, espacio, etc., sobre la que el Estado ejerce exclusivamente la potestad de imperio. Nuestra Constitución contiene diversos preceptos que aluden al factor geográfico, en particular los artículos 27 y el capítulo segundo del Título II, artículos 42 a 48.

De acuerdo con la teoría tradicional, que es la que funda nuestra Constitución, el territorio es un elemento integrante del Estado, constitutivo y necesario, que lo convierte en un factor indispensable, para delimitar su competencia interna y señalar su independencia con respecto a otros Estados³.

La doctrina de Kelsen elimina toda consideración que no sea estrictamente jurídica y considera al territorio no como un elemento del Estado, sino como “el ámbito de validez espacial del orden jurídico nacional”.

El concepto de territorio nacional es definido por la Constitución en sus aspectos fundamentales.

Art. 42 constitucional:

“El *territorio nacional* comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación. II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes. III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico. IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes. V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho internacional y las marítimas interiores. VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho internacional”. (Véase, además, la reforma al artículo 27 constitucional relativa a la zona económica exclusiva. D. O. F. del 6 de febrero de 1976).

Art. 48 constitucional:

“Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.

El derecho internacional extiende el concepto territorial a los edificios de la embajada y a los barcos nacionales. Artículo 27, párrafo VII, fracción primera de la Constitución.

³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. XI ed., págs. 18 y ss.
Ulises Schmitt Ordóñez, *El sistema de la Constitución Mexicana*. 1971. Ed. Porrúa, S. A., págs. 42 y ss.
Enrique González Flores, *Manual de Derecho Constitucional*. Textos Universitarios. 3 ed. 1969. Págs. 49 y ss.
Campillo, *Tratado elemental de derecho constitucional mexicano*. Jalapa. T. 1, páginas 824 y siguientes.

² Ignacio Galindo Garfías. *La ley general de Bienes Nacionales de 23 de diciembre de 1981(derogada)* Anuario Jurídico IX, 1984. UNAM

Por lo que se refiere a las entidades federativas su competencia territorial esta definida por el artículo 27, párrafo séptimo, fracción VI de la Constitución, que en su parte relativa ordena: “. . . Los Estados, el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.

El territorio comprende las partes de la superficie terrestre sólidas y líquidas, tales como la superficie terrestre, ríos, lagos, mares interiores, lagunas, en las cuales está permanentemente establecida la población; además, el espacio, el subsuelo, las playas, la zona marítima, el mar territorial) la plataforma continental, el zócalo submarino, el lecho de mar. La zona económica exclusiva.

La vida económica y social de la población se subordina a las características que ofrece el territorio, que según Heller “es la condición geográfica del obrar estatal, es decir, el Estado como universal unidad de acción y decisión en su territorio, *se basa en una comunidad de destino de la tierra*”.

La población se ve apremiada por necesidades materiales y culturales cuya satisfacción el medio físico le proporciona.

El territorio proporciona al hombre la riqueza que contiene, formada por un conjunto de bienes necesarios para la vida de relación. Toda la superficie del planeta está parcelada y como sus productos son diferentes, la vida internacional se hace más compleja.

El territorio es, por tanto, la fuente que proporciona al hombre los bienes que son indispensables para la realización de sus fines.

3. LAS FRONTERAS DEL ESTADO

Considerado en su conjunto el territorio fija los límites espaciales del dominio nacional, señalados en la Constitución y en los diversos tratados celebrados con los Estados vecinos. Dentro de esos límites el Estado ejerce su poder⁴.

Las fronteras son demarcaciones políticas naturales y artificiales y significan el inicio del ejercicio de ese poder soberano y las limitaciones a los demás Estado para no intervenir en los asuntos internos y externos de una nación.

⁴ César Sepúlveda, La frontera norte de México. Editorial Porrúa, S. A. 1963. México, 2ª ed.
Raúl A. Fernández, La frontera México-Estados Unidos. Un estudio socioeconómico. Ed. Terra Nova, 1980.

El modo tradicional de delimitar las fronteras son los tratados, sean tratados de paz o convenciones voluntarias. Nuestro país ha celebrado tratados sobre fronteras con las naciones vecinas. Hemos buscado siempre medios pacíficos para estas controversias. Han funcionado también Comisiones de Límites como la Convención de marzo de 1889.

Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas, con sus numerosas y crecientes instituciones supranacionales, parece superar el dominio que demarcan las fronteras, con un orden internacional que no las presupone en su concepción tradicional o lo hace relativamente, al aceptar el propio Estado las consiguientes limitaciones a su soberanía. El concepto de dominio público hace referencia al conjunto de propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública, sea por decisiones administrativas, sea por el uso directo del público. A consecuencia de esta afectación, son inalienables e imprescriptibles y protegidas por las reglas del régimen de policía o vialidad.

Al emplear la ley el concepto de dominio hace alusión al más amplio derecho real que tiene el Estado sobre sus bienes, tanto por su naturaleza como por los efectos que produce.

Tiene razón el profesor Federico Puig Peña (Nueva enciclopedia jurídica, Seix, Barcelona, Tomo VII, Pág. 732) al afirmar: siempre resultará que el dominio es la piedra angular de todo el desarrollo jurídico de este mundo, que nos sirve de medio para la satisfacción de las exigencias humanas. . .”.

DOMINIO O PROPIEDAD DEL ESTADO SOBRE SU TERRITORIO

La Constitución mexicana define la *naturaleza del derecho que la nación tiene sobre su territorio* y todos los bienes que en él se encuentren. Es al Estado en su totalidad, como persona jurídica general, a la que se le asigna la titularidad de la propiedad sobre el territorio y no en particular a la Federación, a las entidades federativas o a los municipios.

En la propia Constitución hay un concepto bien definido (artículo 27, párrafo séptimo, fracción II) que expresa: La nación representada por el gobierno federal a lo que deben agregarse los casos en que la nación es representada por las entidades federativas.

El artículo 27, párrafo primero de la Constitución reconoce:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la nación*, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyen do la propiedad privada”.

Una vez constituida la propiedad privada el párrafo tercero del mismo precepto, ordena:

“*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer; a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como el de regular, en beneficio social el

aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación *para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública* y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, para cuidar de su conservación“.

El Estado tiene una potestad soberana sobre su territorio, una propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional o con mayor extensión un pleno derecho de propiedad definido y depurado por el derecho internacional, si nos atenemos a su sentido moderno.

También el Estado tiene el derecho de regular toda la propiedad, pública, social y privada, que otorga o concede a los particulares. El particular sustituye al Estado en el ejercicio del derecho privado, pero conservando aquél un derecho superior para regular el régimen de la propiedad como una función social, inspirada siempre en el interés público. Algunos autores denominan a este derecho supremo del Estado, un dominio eminente, en su acepción actual, que difiere del viejo derecho medieval.

En conclusión, el Estado tiene un derecho real de propiedad sobre su territorio regido por principios de derecho público interno y externo⁵.

El Estado mexicano tiene por consiguiente un derecho de propiedad sobre su territorio, y de acuerdo con la Constitución, esta propiedad es transmitida a los particulares, sujeta al régimen jurídico que ésta determina⁶.

Hemos indicado que el territorio es la porción de la corteza terrestre en la que se asientan los grupos humanos y se realiza la actividad estatal.

Sobre el territorio de cada Estado corresponde el ámbito de vigencia de su orden jurídico y constituye el medio de subsistencia de la población al mismo tiempo que se establecen relaciones patrimoniales entre los entes públicos y privados.

Diversas doctrinas se han formulado para explicar la naturaleza de este dominio que el Estado tiene sobre su territorio, y son las siguientes:

1. La doctrina de *la propiedad o del dominio público* que afirma que el Estado tiene un derecho real de dominio sobre su territorio en los mismos términos que los particulares disponen de su propiedad.

2. Doctrina de *la soberanía territorial o imperium* que afirma que la soberanía del Estado es lo que define la naturaleza de esa relación y se ejerce directa mente sobre los habitantes y no propiamente sobre el territorio.

⁵ Sem. Jud. de la Fed. Tomo XXXIII, págs. 2721. 5ª época

⁶ Pastor Rouaix, Génesis de los artículos 27 y 123 de la constitución de 1917, Puebla 1945, págs. 146 y ss. Edmundo O'Gorman, Breve historia de las divisiones territoriales de México. 1937

3. Doctrina del *dominio eminente* que constituye un derecho real del derecho público o institucional, pero no es un derecho de propiedad pleno pues se reduce a determinados actos de dominio útil o de disposición.

4. La doctrina de Hans Kelsen afirma que el territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico.

El territorio mexicano es regulado jurídicamente en la Constitución, artículos 27, 42 a 49, el cual le asigna caracteres muy importantes.

De acuerdo con este precepto constitucional se reconoce la propiedad o dominio de la nación sobre su territorio. Desde su origen ella es la única titular de ese derecho real de propiedad.

El precepto constitucional nos habla de que esa propiedad corresponde original mente a la nación, mas esta entidad está representada por los diversos órganos que asumen la función política, o sea "la nación representada por el gobierno federal", si nos atenemos al texto del propio artículo 27. La nación debemos pues considerarla referida, no a un concepto sociológico, sino a un concepto jurídico político como es la Federación, de acuerdo con las facultades constitucionales de que dispone.

La nación propietaria del territorio nacional tiene una importante facultad: ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas a los particulares *constituyendo la propiedad privada*.

Esta Propiedad privada es reconocida y sancionada por la Constitución en sus artículos 14 y 27.

Si analizamos los diversos preceptos que regulan la propiedad, veremos que el Estado reconoce la propiedad privada al mismo tiempo que impone severas restricciones a su ejercicio, tal es, por vía de ejemplo, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que ordena: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*."

5. EL PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD

La extraterritorialidad es un término internacional que define el privilegio reconocido a los representantes de un Estado extranjero que lo libere de la jurisdicción del país dado. Es un concepto sujeto a discusión en el Derecho Internacional. Las sedes de la ONU gozan de inmunidades, de acuerdo con el artículo 104 de la Carta y por la Convención relativa a la concesión de inmunidades y privilegios en la ONU.

Nuestra Constitución, siguiendo el precedente de otras constituciones y de los principios generales del Derecho Internacional Público, reconoce el principio de extraterritorialidad; Art. 27 reformado, fracción 1, segunda parte de la Constitución.

“El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros, para que adquieran, en el lugar permanente de las residencias de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas y legaciones”.

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: Artículo 104 de la Constitución, fracción VI. “De los casos concernientes a los miembros del cuerpo diplomático y consular”.

“Hay que distinguir con rigor entre el derecho del diplomático a la inviolabilidad, por un lado, y la extraterritorialidad por otro. Mientras la extraterritorialidad tiene por objeto una abstención —izan jacer— del Estado ante el cual el diplomático está acreditado, la inviolabilidad impone a dicho Estado una acción, jacer, a saber una protección especial contra ataques ilícitos. La extraterritorialidad como certeramente viera Beling, protege al diplomático contra un proceder de órganos estatales por lo demás lícito, o sea contra una vis justa sive judicialis; la inviolabilidad, contra una conducta punible, es decir, una vis injusta”. (Alfredo Verdrós, Derecho internacional público. Ed. Aguilar, Pág. 250) ⁷

6 RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO

El dominio del Estado comprende las cosas o bienes susceptibles de apropiación, que el Estado destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, bajo la clasificación y régimen jurídico que la Constitución y las leyes establecen.

El dominio nacional o dominio del Estado es una expresión muy amplia que como todos los bienes corporales e incorporeales, muebles e inmuebles, que pertenecen a las diversas entidades públicas, sometidos a un régimen de derecho público y sólo por excepción a un régimen de derecho privado.

El Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad, pero siempre procurándolo hacia el interés general. Una propiedad con un contenido diverso al concepto tradicional de propiedad. C. C. Art. 765.

Los bienes que comprenden dominio nacional quedan sometidos a la jurisdicción de las siguientes entidades, en los términos que disponen las leyes:

- a) Los Bienes de la Federación.
- b) Los bienes de las entidades federativas⁸.

⁷ Gerhard Von Glahn, *Law among Nations. An Introduction to Public International law*. The McMillan Co. London. Marek St. Korowicz, *Introduction, lo internacional law*. The Hague. Martinus Nijhoff, 1959.

⁸ El problema de los territorios fue muy interesante, ya que aparecían como organismos federales (centralizados, desconcentrados, política y administrativamente), que no eliminan la jerarquía administrativa. Véanse estos preceptos

- c) Los bienes del Departamento del Distrito Federal.
- d) Los bienes de los municipios.
- e) Los bienes de las instituciones paraestatales.
- f) Los bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.
- a) Por lo que se refiere a los bienes de la Federación, de ellos nos ocupa remos a continuación en este mismo título.
- b) Los bienes de las entidades federativas. El artículo 27 constitucional, párrafo VI, establece la plena capacidad de ellas para adquirir y poseer bienes raíces para 105 servicios públicos.
- c) Los bienes del Departamento del distrito Federal. El propio artículo 27-VI otorga al Distrito Federal la plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces para los servicios públicos.
- d) Los bienes de los municipios. El citado artículo 27, párrafo VIII, fracción IV, también otorga a los municipios la plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos. El artículo 115 constitucional nos dice en su parte relativa: “Los municipios administrarán libre mente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso. . .”.

Los bienes de la Federación son objeto, en esta obra, de un estudio general en cada una de sus ramas más importantes, por lo que nos concretamos a señalar su enumeración.

1. Territorio nacional. Artículos 42 a 48 de la Constitución⁹.
2. Propiedad originaria. Artículo 27 constitucional, párrafo 1.
3. Dominio directo de la nación sobre el subsuelo y el espacio. Artículo 27, párrafo cuarto reformado de la Constitución.
4. Propiedad de la nación sobre las aguas, plataforma continental, lecho del mar y zócalo submarino. Artículo 27, párrafo quinto de la misma Constitución y reformado.
5. Bienes destinados a un servicio público o al uso común. Artículo (132) y artículo párrafo noveno de la Constitución.

constitucionales: Art. 27 constitucional, Párr. o VII, inciso 6 en su parte relativa: “Los territorios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”. Art. 43 constitucional.

Son partes integrantes de la Federación. Art. 45 con s extensión territorial y límites. Art. 73, frac. 1 de la Const. Pueden convertirse en Estados con una población de ochenta mil habitantes y elementos necesarios para proveer a su existencia política. Fracción VI, 2 y 3 parte: tendrán un gobernador, dependiente directamente del Presidente, se dividirán en municipalidades y el gobernador acuerda con el Presidente. La reforma constitucional eliminó a los Territorios, hoy son Entidades Federativas.

⁹ El dominio público es el conjunto de bienes sometidos a un régimen jurídico sustancialmente distinto al que rige el dominio privado. B. Villegas Basavilbaso, ob. cit. pág. SS. T. 1.

Para García Oviedo el bien de dominio público se Caracteriza: J) Que el bien se aplique a un fin social o sea el criterio de utilidad pública; 2) Que el titular de tal derecho sea un órgano de la Administración.

Véase el Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción 1 del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. F. del 20 de enero de 1960.

6. Propiedad nacionalizada:

- a) Régimen del petróleo. Art. 27, fracc. IV y VI Const.
- b) El régimen de la energía eléctrica. Art. 27 Const¹⁰ y energía nuclear.
- c) El régimen de las reservas nacionales. Art. 27, frac. VI Constitucional¹¹
- d) El régimen de la Banca privatizada. 28 Const.

7. La propiedad como una función social:

- a) El régimen civil de la propiedad y sus limitaciones. Arts. 14 y 27 constitucionales.
- b) Las modalidades a la propiedad privada. Art. 27, párrafo III constitucional.
- c) El régimen agrario. Art. 27,
- d) La expropiación por causa de utilidad pública. Arts. 27, Pfs. III y VI constitucional.
- e) El régimen de las requisiciones Art. 16, fracción cuarta constitucional

f) *Los bienes de las instituciones paraestatales.* El artículo 2 de la LGBN, fracción V considera como bienes de dominio público de la Federación: “. . . V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la ley”.

Artículo 34. (Ref. 25-V-1987). Están destinados a un servicio público, y por lo tanto, se hayan comprendidos en la fracción V del artículo 2:

VI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos des centralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios.

No quedan comprendidos entre los bienes a que se refiere el párrafo anterior los inmuebles que los organismos descentralizados utilicen para oficinas administrativas, o en general para propósitos distintos a los de su objeto.

Artículo 40. Ref. “Las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, que tengan a su disposición inmuebles federales cuyo uso o aprovecha miento no se tenga previsto para el cumplimiento de las funciones o la realización de programas autorizados, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a fin de que, de acuerdo con los objetivos de la política inmobiliaria federal, se comunique a las dependencias y entidades la disponibilidad de los mismos, para su utilización en otros servicios públicos o para otros programas de beneficio e interés social”.

Baja de los bienes muebles del sector paraestatal, D. O. F. del 7 de diciembre de 1981.

¹⁰ Respecto de la energía eléctrica, véase el D. O. F. del 29 de diciembre de 1960.

¹¹ M. Balivé, “Las reservas nacionales”. Rey. Ad. Púb. JEP. Madrid, número 4, enero abril, 1951, pág. 75.

[...] 8. LOS BIENES DE LA FEDERACIÓN

La doctrina administrativa distingue el *dominio público de la Federación* del *dominio privado de la misma*. Esta clasificación ha sufrido en los tiempos modernos una notable evolución y tienen importancia porque a cada una de estas ramas corresponde un régimen jurídico diverso, de acuerdo con la naturaleza de esos bienes¹⁵. Los primeros requieren la gestión pública y un régimen exorbitante que los libre de las acechanzas de que puede ser objeto esos de bienes¹⁶.

La adquisición de bienes por la Federación se realiza en diversas formas, *todas ellas sometidas al régimen de derecho público*, aunque en algunas de ellas la ley remita al derecho, privado como supletorio. Esas formas pueden ser: *expropiación, decomiso, requisición, reversión, adjudicación, nacionalización, descubrimiento y su ministro*. Las formas supletorias son todas las que establece el Código Civil, con las limitaciones que establecen las mismas leyes administrativas. Tal es el caso de la prescripción en la cual la ley general de bienes nacionales amplía los términos de la misma, en bienes de dominio privado de la Federación.

Podemos también comprobar, que en lugar de ese régimen de derecho público, otros bienes del Estado están sometidos a normas, incluso las del Código Civil, que hacen suponer que la propiedad del Estado sobre esos bienes, es de la misma naturaleza que la propiedad del derecho privado.

Por último, aunque las legislaciones administrativas, en algunos casos como la muestra, remitan por excepción al derecho privado, la tendencia moderna es obligar al teórico del derecho administrativo oriente al legislador a formular una adecuada y diversa reglamentación de esos bienes¹⁷.

El artículo 1º de la ley general de bienes nacionales ordena:

El patrimonio nacional se compone de: 1. De los bienes de dominio Público de la Federación; y II. De los bienes de dominio privado de la Federación.

Esta clasificación corresponde a. la doctrinal y tradicional que diferencia la propiedad social o pública destinada a los usos públicos; y la propiedad privada que se origina en las complejas relaciones de la Administración pública.

¹⁵ Paúl Duez y Guy Debeyre, dicen: “A decir verdad el hecho que la administración sea propietaria implica, por la fuerza misma de las cosas, una cierta reacción del derecho administrativo, sobre el derecho privado”. Ob. cit., pág. 75.

Véase además: Giovanni Miele, “La propieta terriera della costituzione”. Rey. Trim. de Div. Púb. Anno VI, 1956, pág. 3.

¹⁶ En Francia este régimen de derecho público es materia de la competencia contenciosa de los tribunales administrativos

¹⁷ André de Laubad Derecho administrativo. 1957, pág. 701. A este respecto entiende que de una manera general, todas las dependencias del dominio del Estado están sujetas a reglas especiales que se fundan en nociones completamente diferentes a las que sirven de base a la propiedad privada. Der. Ad. T. 1V, pág. 24. Véase además la obra de Víctor Proudhon, *Traité du domaine public et de la distinction des biens*. Paris, 1833.

José Manuel Lete del Río, *Protección del derecho de propiedad*. Universidad de Santiago de Compostela, 1979.

El análisis del artículo 27 constitucional permite considerar diversas formas de dominio: la propiedad originaria del dominio directo, aguas y subsuelos; el régimen de los hidrocarburos, de la energía eléctrica, minería y energía nuclear; los cuales son considerados en este estudio, lo mismo que la legislación administrativa que les es aplicable.

Reformas al Reglamento del Registro Público de la Propiedad. D. O. F. del 27 de agosto de 1982.

Reforma y adiciona la Ley General de Bienes Nacionales D. O. F del 7 de febrero de 1984 ref. 25-V-1987. [...]

1. CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

[...] Los elementos que caracterizan a los bienes de dominio público son: a) Se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional; b) Su destino y aprovechamiento es de utilidad pública o de interés general; c) Son bienes inalienables e imprescriptibles; d) El régimen jurídico que los regula es de derecho público y de interés social.

Como nuestra Constitución habla indistintamente de propiedad y dominio debemos indicar que el concepto de propiedad es de mayor extensión, porque a juicio de la doctrina comprende el dominio, y la cosa sobre la que recae. El empleo de estos términos se hace indistintamente, aunque el concepto de propiedad es siempre más claro para matizar ampliamente el interés general que los protege.

El artículo 2 de la ley general de bienes nacionales indica cuáles son los bienes de dominio público:¹ (D. O. F. del 8 de enero de 1982).

I. Los de uso común.

II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

¹ En la exposición de motivos de la ley de inmueble de propiedad federal del 18 de diciembre de 1902, anterior a la vigente, se indicó: "En vista de la confusión de las disposiciones legales, a través de la cual tiene que abrirse paso trabajosamente el criterio y la gestión del gobierno para el despacho de los asuntos relativos a bienes inmuebles de propiedad federal, la Secretaría a mi cargo, movida por el deseo de que cuanto antes desaparezca ese irregular estado de cosas que perjudica los intereses públicos y constituye una seria imperfección administrativa, recabó acuerdo del señor Presidente de la República para someter a las cámaras legisladoras el adjunto proyecto de ley, en el que se establece, con respecto a las autoridades de la Federación, la condición legal de dichos bienes, se clasifican éstos y se proponen diversos preceptos que atañen a su régimen interior, a su destino, conservación y vigilancia, así como a los contratos de que pueden ser objeto".

"El tenor del proyecto de Ley no deja duda, de su índole meramente administrativa y en efecto, ese carácter quiso darle al Ejecutivo, porque, a su juicio, no debe tocarse en esta vez el punto relativo a jurisdicción federal sobre inmuebles nacionales, tomando la palabra jurisdicción en su acepción más alta, supuesto que, considerada con esa amplitud tiene que ser objeto de otra iniciativa que presentará oportunamente la Sría. De Gobernación, reglamentando el nuevo artículo 125 de nuestra Carta fundamental".

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 constitucional con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3 de esta ley;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marítimas interiores; Ref.;

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin, y los equiparados a éstos conforme a la ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles².

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienable e imprescriptible;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos o lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

X. Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas, y filatélicas; los archivos; las fotogrametrías; películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos; y

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional".

El Código Civil, Arts. 764 a 773 regula los bienes según las personas a quienes pertenecen. El Art. 766 ordena: Los bienes de dominio del poder público se regirán por las disposiciones de este Código en cuanto no esté determinado por leyes especiales. Artículo 767: Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

Véase el artículo 2 párrafo noveno de la Constitución.

2. SIGNIFICACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

De acuerdo con el criterio de Hauriou: "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y que, a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección".

² La Ley Federal de monumentos y Zonas arqueológicas es violatoria del art. 14 constitucional por no prever un procedimiento para impugnar la declaratoria. Informe del Presidente de la Corte, 1984, pág. 359. Pleno. Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas. Adición: 19-XII-55; 13-1-86.

El dominio público está constituido por un conjunto de bienes a los que se le conoce como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares. En ocasiones la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios, con el objeto de ser debidamente utilizados³.

La doctrina ha discutido cuáles de los bienes en general deben ser considerados como bienes de dominio público, apoyándose en opiniones diversas:

Artículo 5 Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1 de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2 fracciones II y IV, y 29, fracciones 1 a la XI y XIV, de esta ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.

El decreto o acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal adquiere, afecte o destine un bien para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente. Surtirá efectos de notificación a propia legislatura del estado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.³

Se presumirá que la legislación local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su periodo inmediato de sesiones. La negativa expresa de la Legislatura correspondiente, dejará dichos bienes sujetos a la jurisdicción local.

El carácter de bienes de dominio público de la Federación, de los inmuebles de que se trata, no se verá alterado en cualquiera de los supuestos a que se refiere este artículo.⁴ LBN.

Clasificación:

a) Para un primer grupo, son bienes de dominio público todos los bienes que no son susceptibles de propiedad privada, ya sea porque son aprovechados libremente por todos o porque el Estado le asigna un uso preferente de interés general. Tesis de Ducrocq y Berthelemy.

b) Para un segundo grupo, son bienes de dominio público aquellos bienes que pertenecen a una entidad pública y están afectados directamente a un servicio público o a actividades concretas del Estado. Tesis de Hauriou.

En el caso de los bienes señalados, la legislación fija las bases para su régimen jurídico:

1. Para los problemas básicos, tomar como punto de partida los preceptos de Constitución que se indican, principalmente el artículo 27 constitucional.

2. Para los problemas de competencia, en primer término la ley orgánica de la Administración Pública Federal, y las leyes administrativas especiales⁵.

3. El derecho común.

La doctrina administrativa ha resumido la discusión sobre la naturaleza del dominio público en dos grupos de opiniones:

a) En una primera opinión se sostiene que "la primera condición que debe presentar un inmueble de dominio nacional para constituir una dependencia del dominio público, es de ser *no susceptible de propiedad privada por su naturaleza*. Los bienes de dominio público son por su naturaleza, insusceptibles de propiedad, y aun por lo que se refiere al mismo Estado, no tiene la cualidad de propietario.

b) En una segunda opinión,⁵ se sostiene que "los bienes de dominio público no presentan diferencia de naturaleza con los bienes ordinarios de los particulares. La única diferencia proviene de su afectación a la utilidad pública. De acuerdo con esta tesis el régimen general de la propiedad se aplica a estos bienes, *ya que estamos en presencia de una propiedad administrativa, una verdadera propiedad pero regida por normas de derecho público*.

Esta tesis es aceptable, en cuanto a la naturaleza del dominio, porque la propiedad pública se asemeja, en algunos aspectos a la propiedad privada: hay caminos privados y caminos públicos, corrientes de agua privada y corrientes de agua públicas. Toda actividad pública ha tenido su origen, en términos generales, en actividades privadas anteriores, de las cuales son su continuación, ahora gobernadas por la utilidad pública o el interés general que condicione y limite el ejercicio del derecho de propiedad.

La legislación mexicana se orienta en esta segunda opinión, de acuerdo con la tradición jurídica y con el texto de la actual ley general de bienes nacionales. El artículo 1º establece cuáles son los bienes de que se compone *el patrimonio nacional* y los clasifica en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación.

³ E. García de Enterría, "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público". Rey, de 1 Páb. JEP. Madrid, núm. 13, enero-abril, 1954, pág. 11,

⁵ E. García de Enterría, "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público". Rey, de 1 Páb. JEP. Madrid, núm. 13, enero-abril, 1954, pág. 11,

³ Enciclopedia Jur. Omeba. Tomo II, págs. 237 y ss. Buenos Aires Encicli. Tomo IX, págs. 325 y ss.

³ Véase artículo V de la Ley de bienes inmuebles de la Federación de 1902.

⁴ M. Waline, Droit administratif. 1950. Pág. 854 relativa a la teoría general del dominio público.

3. LA PROTECCIÓN ESPECIAL DEL DOMINIO PÚBLICO

Los bienes de dominio público de la Federación tienen las siguientes características, consagradas en la doctrina administrativa y en la legislación, mientras no varíen su situación jurídica.

1. La indisponibilidad:

- a) La inalienabilidad. Son bienes fuera del comercio;
- b) La imprescriptibilidad;
- c) La inembargabilidad.

II. La protección penal contra la usurpación.

III. La inaplicabilidad de las dependencias del dominio público de las cargas de vecindad prevista para las propiedades privadas. Prohibición de servidumbres.

IV. La fijación legal y unilateral por la administración de los límites del dominio público.

V. No crean derechos reales en los particulares.

VI. Están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes públicos⁶.

VII. Sólo los tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales y administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes nacionales, sean de dominio público o de dominio privado. Art. 7 de la ley.

VIII. En resumen, están sujetos a un régimen jurídico excepcional, como el que establece el artículo 27 constitucional, la ley general de bienes nacionales, la ley minera, la ley de aguas, la ley de terrenos baldíos y nacionales, la ley general de vías de comunicación y otras leyes administrativas que se comentan en esta obra.

4. FACULTADES DEL EJECUTIVO RESPECTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. L.G.B.N.

Artículo 10 Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles federales a que se refiere esta Ley y sus reglamentos, con las excepciones que en dichos ordenamientos se consignan. Para los efectos de este artículo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las demás personas que usen o tengan a su cuidado inmueble federales, deberán proporcionar a dicha dependencia los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran. Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados en relación con bienes de dominio público, a fin de determinar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen.

Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados tratándose de inmuebles de dominio público, pagarán el uno al millar sobre el monto de los precios por las adquisiciones o enajenaciones onerosas, de inmuebles que celebren de conformidad con esta ley. Con las cantidades que se recauden se integrará un fondo que se aplicará al financiamiento de los programas de desarrollo inmobiliario que realice la Secretaría de Desarrollo Social, especialmente los relativos a la constitución de reservas territoriales para atender los requerimientos de inmuebles para el servicio directo de las dependencias y entidades paraestatales, así como para la realización de programas de interés social. El pago a que se refiere este párrafo deberá efectuarse en la Tesorería de la Federación, previamente a la formulación de cada contrato.

Artículo 17. Corresponde al Ejecutivo Federal:

I. Declarar, cuando ello sea preciso, que un bien determinado forma parte del dominio público, por estar comprendido en alguna de las disposiciones de esta ley o por haber estado bajo el control y administración del Gobierno Federal;

II. Incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación;

III. Desincorporar del dominio público, en los casos en que la Ley lo permita y asimismo mediante decreto, un bien que haya dejado de ser útil para fines de servicio público;

IV. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la policía, vigilancia y aprovechamiento de los bienes de dominio público y tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener o recuperar la posesión de ellos, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para el uso y destino. La Procuraduría General de la República y a través de la Secretaría de Gobernación, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, prestarán el auxilio necesario cuando formalmente se les requiera, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Federación;

V. En general, dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público.

Las facultades que este artículo señala se ejercerán por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Ley orgánica de la Administración Pública Federal establece la competencia de las Dependencias siguientes:

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, artículo 27:

XV. Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal. En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.

XXIII. Reivindicar la propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República.

Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 28:

⁶ Jorge Vera Español. Cuestiones jurídicas constitucionales. Pág. 23

IV. Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales.

V. Conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana y para adquirir bienes inmuebles ubicados en el país, para intervenir en la explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales industriales especificadas, así como para formar parte de sociedades mexicanas civiles y mercantiles y a estas para modificar o reformar sus escrituras y sus bases constitutivas y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.

Corresponde a la *Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 29*

VII. Construir y preparar fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares

VIII Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas

IX Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea

XVIII Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional

Corresponde a la *Secretaría de Marina, artículo 30,*

VI. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vii.s generales, las nacionales y la zona económica exclusiva

VII. Otorgar y administrar el servicio de policía marítima.

Las fracciones V y siguientes regulan diversos bienes destinados al servicio naval. [...]

NOTA DEL COMPILADOR: TENER POR REPRODUCIDO EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS 33, 36, DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

EL APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.
L.G.B.N.

[...] Art. 20. Las concesiones sobre inmuebles de dominio público, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse hasta por un plazo de cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente, a juicio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, atendiendo tanto para el otorgamiento de la concesión como para la prórroga, a lo siguiente: REF. 3-1-1992.

I. El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;

II El plazo de amortización de la inversión realizada,

III. El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;

IV. La necesidad de la actividad o del servicio que se preste; y El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo, y

VI. La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

Al término del primer plazo de la concesión, las obras, instalaciones y los bienes dedicados a la explotación de la concesión revertirán en favor de la Nación. En caso de prórroga o de otorgamiento de una nueva concesión, tendrá preferencia el concesionario original y para la fijación del monto de los derechos se deberán considerar, además del terreno las obras, instalaciones y demás bienes dedicados a la explotación de la concesión.

El titular de una concesión gozará de un plazo de cinco años, previos al vencimiento de la concesión, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Al término del plazo de la concesión, o de la última prórroga en su caso, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado revertirán en favor de la Nación.

Véanse los párrafos siguientes de este artículo 20 de la ley, los artículos 21 a 27 de la misma.

“Los bienes de dominio público que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, *previo decreto de desincorporación*, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos. Para proceder a la desincorporación de un bien del dominio público previamente deberán cumplirse las condiciones y seguirse el procedimiento establecido en esta ley en sus disposiciones reglamentarias”. Artículo 28.

6. RECLAMACIONES Y RECURSOS EN RELACIÓN CON LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.
L.G.B.N.

“Cuando a juicio del Ejecutivo exista motivo que lo amerite, podrá abstenerse de dictar las resoluciones o de seguir los procedimientos a que se refiere el artículo anterior, y ordenará al Ministerio Público que someta el asunto al conocimiento de los tribunales. Dentro del procedimiento podrá solicitarse la ocupación administrativa de los bienes de conformidad con lo establecido en el artículo 27 constitucional. Los tribunales decretarán de plano la ocupación”. Artículo 18 de la ley.

“Las resoluciones a que se refiere el artículo 17 podrán ser reclamadas ante la autoridad administrativa, de acuerdo con lo que establezcan las leyes aplicables. A falta de disposición en dichas leyes o cuando las mismas sean insuficientes, es estará a las siguientes reglas:

I. Quien sufra un perjuicio individual, directo y actual, podrá oponerse por escrito ante la misma autoridad que haya dictado la providencia.

II. Las instancias, deberán promoverse dentro de los quince días siguientes al de la notificación al opositor o del inicio de la ejecución, cuando no haya habido notificación;

III. Salvo casos urgentes de evidente interés público a juicio de la autoridad, ésta, interpuesto el recurso, deberá suspender la ejecución de la resolución impugnada, previo el otorgamiento de la garantía bastante que al recurrente se señale y tomar las medidas adicionales que fueren necesarias para salvaguarda de los intereses nacionales;

IV. Interpuesto el recurso se comunicará al tercero interesado, si lo hubiere, y se concederá un término de treinta días para pruebas. Es admisible toda clase de pruebas, salvo la confesional.

V. La autoridad podrá mandar practicar de oficio, los estudios y diligencias que estime oportunos, durante la tramitación del recurso;

VI. Desahogadas las pruebas admitidas o concluidas el plazo a que se refiere la fracción IV, quedará el expediente durante diez días a la vista del opositor y del tercero, para que aleguen.;

VII. Dentro de los diez días siguientes, se dictará la resolución que corresponda. La autoridad no tendrá que sujetarse a las reglas especiales de valoración de las pruebas; pero estimará cuidadosamente las ofrecidas y se ocupará de todas las argumentaciones presentadas; y

VIII. Las resoluciones se comunicarán a los interesados por correspondencia registrada con acuse de recibo y de otra manera fehaciente". Artículo 19 de la ley. [...]

1. CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES DE USO COMÚN

[...] La Constitución nos fija un criterio sobre la naturaleza de los bienes de uso común: Art. 132. "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión *al servicio público o al uso común*, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá al Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario al consentimiento de la legislatura respectiva".

Los bienes de uso común (artículo 2, fracción 1 de la ley L.G.B.N.) es una categoría de bienes de dominio público de la Federación. En principio son bienes a disposición de la población, con las reserva protección y limitaciones que se imponen en algunos de ellos. El artículo 19 de la ley ofrece un criterio de esta categoría de bienes:

Art. 30. "Todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y los reglamentos administrativos. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión otorgada con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes". LGBN.

Son bienes de uso común (artículo 29 de la ley) los siguientes⁷:

1. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho internacional;

II. Ref. El mar territorial hasta una distancia de doce millas marinas (22,224 metros), de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional. (Véase a continuación Mar territorial y la Reforma Legislativa);

III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor re flojo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V. La zona federal marítimo terrestre;

VI. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

VII. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

VIII. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

IX Los caminos, carreteras y puentes que constituyan vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vías o riberas, en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia a la que por ley corresponda el ramo, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos cuando sean de uso público;

XII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal;

XIII. Los monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el gobierno federal en lugares públicos, para ornato o comodidad de quienes lo visiten;

XIV. Los monumentos arqueológicos inmuebles; y

XV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes.

EL ESPACIO AEREO

El artículo 27, parte final del párrafo cuarto de la Constitución, señala como bien de dominio directo de la nación: "...y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y

⁷ Para la competencia general respecto de estos bienes es muy importante consultar la Ley orgánica de la Administración Pública federal y las leyes especiales de cada materia, valga de ejemplo el artículo 3 reform de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

términos que fije el derecho internacional”⁸. Esta tesis se apoya en razones de defensa, control y seguridad.

El artículo 42 reformado de la Constitución expresa en su fracción VI, lo siguiente: El territorio nacional comprende: “. . . El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional”.

El artículo 2, fracción II de la ley general de bienes nacionales, menciona como bienes de dominio público de la Federación: “Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, y 42) fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La propia ley estima como bienes de uso común (artículo 29, fracción 1): “El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional”. Nuevos temas van surgiendo como el de la contaminación ambiental.

El primer acuerdo sobre esta materia fue la Reglamentación de la Navegación Aérea, de París, de 13 de octubre de 1919. Allí se creó la C.I.N.A. o Comisión Internacional para la Navegación Aérea, reformada en 30 de junio de 1923. Otra Conferencia fue la de Aviación Civil Internacional de Chicago en 1944. Produjo dos Convenciones y un Convenio. Allí nació la Organización de la Aviación Civil Internacional, OACI. Se complementó el sistema con Tratados bilaterales. Otros temas han sido analizados como el secuestro de aeronaves, las comunicaciones inalámbricas, el INTELSAT y otros, entre ellos el relativo al espacio ultraterrestre.

En la actualidad el derecho del espacio se descompone en diversas disciplinas en constante desarrollo, como el derecho aéreo o aeronáutico que regula la navegación aérea y los problemas inherentes a la zona del espacio situada sobre el territorio nacional y a los problemas que puedan afectar la seguridad nacional. El derecho astrofísico o cósmico que comienza a delinear las normas y principios de los espacios estratosféricos y planetas ocupados por el hombre, para su mejor aprovechamiento y evitar fricciones entre las potencias que los ocupen⁹.

La Organización de la Aviación Civil Internacional OACI. o ICAO. se es fuerza por uniformar las reglas de la navegación aérea. De su sede en Montreal, Canadá emanan importantes estudios sobre esta materia.

Marcel Waline nos habla del pretendido dominio aéreo y nos dice a este respecto, que se alude algunas veces en derecho internacional público al dominio aéreo. En realidad la expresión es impropia. Ella designa el espacio atmosférico correspondiente al territorio y al mar territorial, donde se ejerce la competencia del Estado, competencia principalmente de policía. Y concluye el

⁸ Gropalli, “Entiende por espacio aéreo la columna de aire encerrado en el conjunto de perpendiculares elevadas, como decían los romanos, desde el suelo —usque ad sidera’.

⁹ Luis Tapia Salinas, La regulación del transporte aéreo. 1953. Madrid. M. del Aire. 1 y. 605 págs.

autor, que es necesario no confundir los derechos ejercidos en virtud de que se asemejan al derecho de la propiedad, con una competencia política, legislativa o de policía. ¹⁰

El problema del espacio es uno de los temas dominantes en la Organización de las Naciones Unidas, que realiza esfuerzos para conciliar los diversos criterios e intereses de los Estados modernos. No puede decirse que se hubiera llegado a un acuerdo conciliatorio, sino que por el contrario, el problema del espacio aéreo es cada día más complejo e incierto por los adelantos científicos modernos, y por los sistemas irreconciliables que no encuentran el justo medio de convivencia pacífica. El espacio borra fronteras y crea incertidumbres e inseguridades¹¹.

Por hoy lo más aceptable es situarlo como un elemento del territorio nacional y esperar esa pretendida y casi utópica reglamentación, que de todas maneras debe lucharse por ella, porque el mundo del mañana ampliará considerablemente el campo de acción del hombre y el espacio será el escenario de tremendas contiendas que pueden destruir el mundo, o la región tranquila en la que los seres humanos estrechen mejores vínculos de solidaridad internacional.

Hemos de referirnos en este tema al secuestro de aeronaves que constituye una verdadera preocupación para todos los Estados, constituyendo un grave peligro. La Convención de Tokio de 1963 comenzó a tratar este problema, pero sus recomendaciones no fueron satisfactorias.

Fue hasta el 16 de diciembre de 1970 cuando se elaboró la Convención para la Represión del apoderamiento ilícito de aeronaves. Un nuevo documento de 23 de septiembre de 1971, salido de la Convención de Montreal, se denomina:

Convención para la represión de actos de violencia efectuados en contra de la Aviación Civil”, se encuentra en proceso de aprobación.

Problema también delicado es el que se origina por las ondas de radio que se emiten en otros Estados. Diversas convenciones se han enfrentado a este problema como la de Washington de 1927, la Convención Internacional de Telecomunicaciones de Madrid de 1932, la de Atlantic City de 1947, revisada en Buenos Aires en 1952 y su reglamentación de comunicaciones inalámbricas.

Un organismo especializado de la ONU es la Unión Internacional de Telecomunicaciones, ITU.

Problemas que ha preocupado es el desarrollo del sistema INTELSAT o nuevo sistema de telecomunicaciones por satélite. La empresa transnacional COMSAT se encargaba de estas comunicaciones. El Tratado de Washington de 20 de agosto de 1971 convirtió el INTELSAT en

¹⁰ Reforma constitucional publicada en el D. O. F. el 20 de enero de 1960.

¹¹ Gabriel Delaunay, “La Radio y Televisión puissance politique”. ahiers de Rad Núm. 18. Flammarion, 1958.

una organización intergubernamental. Entró en vigor el 12 de febrero de 1973. Su proceso parece no haber terminado y su constitución ofrecerá nuevas reformas.

Por otra parte, el espacio interesa por las grandes fuerzas magnéticas que en él se manifiestan y circulan a través de las cuales corre en canales de radio y televisión el pensamiento universal. Además, relacionado, con la atmósfera se ha expedido La ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental. D. O. F. del III-23-1971.

En el Derecho administrativo positivo debe consultarse la “Ley de Vías Generales de Comunicación”, publicada en el D. O. F. del 19 de febrero de 1940, que ha sufrido diversas reformas.

El Libro Cuarto, denominado “Comunicaciones aeronáuticas”, Capítulo 1 a XVII, artículo 306, reglamenta aspectos importantes del Derecho aéreo.

Art. 306 de dicha ley. “El espacio situado sobre el territorio mexicano está sujeto a la soberanía nacional”. Para los efectos de esta ley, el término territorio mexicano comprende la extensión- terrestre de los Estados Unidos Mexicanos, las aguas territoriales e islas adyacentes en ambos mares, y la Isla de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.

Art. 307. La navegación civil sobre el territorio mexicano se rige por los tratados y convenciones internacionales que el Gobierno de México haya suscrito y ratificado constitucionalmente, por la presente ley y sus reglamentos y por las demás leyes y reglamentos aplicables.

Art. 308. Para los efectos de inspección, vigilancia y control de la navegación aérea civil, toda aeronave civil que se encuentre en territorio mexicano o vuele sobre el mismo, así como su tripulación, pasajeros y efectos transportados quedan sujetos exclusivamente a la jurisdicción y competencia del Ejecutivo Federal.

Art. 309. Se someterán a las leyes mexicanas:

I. Los hechos y actos jurídicos que ocurran a bordo de las aeronaves mexicanas durante el vuelo, ya sea sobre territorio nacional o sobre mares no territoriales y aquellos que ocurran a bordo de aeronaves mexicanas durante el vuelo sobre territorio extranjero, a menos que sean de tal naturaleza que atenten contra la seguridad o el orden público del Estado extranjero subyacente.

II. Los actos delictivos ocurridos a bordo de cualquier aeronave sobre territorio extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tenga efecto sobre territorio mexicano.

Son aplicables a la navegación aérea civil las disposiciones que sobre nacimiento y defunciones a bordo de un buque mexicano establece el Código Civil para el Distrito Federal. Navegación aérea civil. Reglamentó sobre inspección, seguridad y policía. D.O. F. del 16 de noviembre de 1979.

El mar territorial comprende una zona del mar adyacente a las costas de un Estado soberano, de anchura diferente, que ha sido objeto de numerosas controversias internacionales debido a las, riquezas que contiene.

En el siglo pasado se fijó con frecuencia el límite de tres millas. Nuestro país tomó como base en sus Tratados de límites la de “tres leguas fuera de tierra”. En este siglo la ley de bienes inmuebles de la Federación precisó la distancia de tres millas marítimas (arts. 4 y 5), agregando que “la vigilancia y jurisdicción de las autoridades federales podrá extenderse en el mar, en materia fiscal, hasta una distancia de veinte kilómetros contados desde la línea de la marea más baja en las costas de la República”. Otros Tratados fijaron la misma extensión.

La Constitución de 1917 subordinó, en el art. 27, p V la extensión de la aguas de los mares territoriales a la extensión y límites que fija el Derecho Internacional.

La Ley de bienes inmuebles de la Federación fue reformada en el artículo 4º para fijar una nueva extensión: “el mar territorial hasta la distancia de nueve millas marítimas (16,668 metros) contados desde la línea de la marea más baja”. Reforma a la Ley General de Bienes Nacionales de 1944.

El artículo 27 constitucional reformado, párrafo quinto, se refiere a esta materia, en estos términos:¹²

“Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.

El artículo 42 constitucional reformado enumera entre los elementos del territorio nacional (territorio sumergido):

Fracción V. “Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores”.

El artículo I fracción 1 de la ley de vías generales de comunicación enumera entre las vías generales de comunicación: 1. El mar territorial, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el derecho internacional.

El art. 29, frac. II de la ley general de bienes nacionales (25-V-19S7), clasifica entre los bienes de uso común:

¹² Harting, France de, “Les conceptions soviétiques du droit de la mer”. 1960. 11.1. Droit Intern. Paris, Lib. Gen. Droit. et de Jur. 1 y. 198 páginas.

II. El mar territorial hasta una distancia de doce ‘millas marinas (2 2,224 me tros), de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Mar y sus reglamentos y el derecho internacional.

III. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar.

Es conveniente mencionar el artículo tercero transitorio de la misma reforma al artículo 18, fracción II de la ley que dispone: “El presente decreto no afecta los convenios ya concertados o que lleguen a concertarse de acuerdo con el artículo 3 transitorio de la ley sobre la zona exclusiva de pesca del 11 de diciembre de 1966, publicado en el D. O. F. del 20 de enero de 1967”.

Además debemos aludir a la reforma del Golfo de California. Decreto por el que se delimita el mar territorial mexicano en el interior del Golfo de California. D. O. F. del 30 de agosto de 1968.

Diversas convenciones internacionales regulan los problemas relativos al mar territorial y la zona contigua, sin que pueda decirse que se ha resuelto los problemas más discutidos por los Estados. La Convención de Santo Domingo en 1972.

La Convención sobre el mar territorial y la zona contigua fue firmada en Ginebra el 29 de abril de 1958; la Convención sobre la alta mar en la misma fecha; y la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, en la misma fecha.

Convención internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, de 1960. D. O. F. diciembre 28 de 1967.

Muy importante es la nueva Convención sobre los derechos del mar, aprobados por un numeroso grupo de Estados, con excepción de los EE.UU. y otras potencias. D. O. F. del P de junio de 1983.

Finalmente, vemos con positiva simpatía los esfuerzos que extienden en forma importante los límites de sus mares territoriales, como una forma justa y razonable de defender sus especies marinas, los bienes de la plataforma continental y la seguridad de las propias naciones. El concepto de Mar patrimonial es una tesis mexicana encaminada a fijar *una zona económica exclusiva denominada Mar patrimonial*, con una extensión de 200 millas, sobre cuyos recursos mantendrán derechos exclusivos los Estados ribereños.

La tesis de México fue expuesta por el Presidente de la República ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de octubre de 1971, luego en el foro de la Tercera UNCTAD en Santiago de Chile el 10 de abril de 1972 Posteriormente el 7 de julio la Delegación Mexicana expuso esta tesis en la sesión plenaria de la Conferencia especializada de los Países del Caribe sobre los Derechos del Mar Vease el periódico *El Día* del 9 de junio de 1972 Tets y Docs.

Vease, Nuevos Tratados de límites con E U A del 23 de noviembre de 1970 Tratado de Guadalupe de 1848 Tratado de la Mesilla del 30 de diciembre de 1853 Diversos Tratados con Guatemala, Ecuador, Suecia, Noruega. 4 Convenciones en Ginebra D O E 27 III 1965, Art. 5 del Código Penal.

Otros temas que también caen en el campo del Derecho internacional son los fondos submarinos y los Ríos Internacionales.

Es útil que recordemos cuales son los métodos de adquisición de una soberanía territorial como el descubrimiento, la ocupación, la conquista, la cesión, la acreción y la prescripción, a los cuales se une la coparticipación de la Antártica.

4. LA ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA

Frente a las costas de nuestro país, este tiene una *zona económica exclusiva* que equivale aproximadamente a una y media veces de su territorio. Esta zona también recibe el nombre de *mar patrimonial*. La Zona Económica Exclusiva Golfo de México y Mar Caribe tiene 771,500 Km² La Zona Económica Exclusiva del Océano Pacífico tiene 2 175,325 Km².

El artículo 27 constitucional, después del párrafo séptimo fue adicionado con un nuevo párrafo D.O.F del 6 de febrero de 1976:

“La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada *fuera del mar territorial y adyacente a éste*, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hace en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados”. [...]

[...] LAS PLAYAS MARÍTIMAS.

Entre los bienes de uso común se cuenta con (Ley general de bienes nacionales) Art. 29, fracción IV:

“Las playas marítimas, entendiéndose por tales las aites de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujo hasta los límites de mayor flujo anuales”.

La playa, nos dice Lozano,^{xiii} es la ribera del mar, esto es, todo el hogar o espacio que cubren sus aguas en el tiempo que más crecen con su flujo y reflujo, sea en invierno o en verano:

^{xiii} Lozano, diccionario, ob, cit, pag. 975

quosque maximus fluctus o mari pervenit. Las Siete Partidas de Alfonso X, que trata de unificar la legislación hasta el año de 1256, ponen la playa entre las cosas comunes de que todos los hombres pueden aprovecharse; pero no puede ser su intención mirarla como independiente del imperio de la nación a quien pertenece.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social: art. 37-XI de la LOAPA.:

Ejercer la posesión de la Nación y las playas y zona marítima terrestre y administrarlos en los términos de la Ley”. LGBN. Art. 49. Reforma, adiciones y deroga diversas disposiciones. DOF del 3-1-1992.

6. LA ZONA MARÍTIMO –TERRESTRE Y LOS TERRENOS GANADOS AL MAR.

Son bienes de uso común:¹⁵

V. “La zona federal marítimo terrestre”.¹⁶

Artículo 49 de la Ley: “Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, *la zona federal marítimo terrestre* se determinará:

I. Cuando la costa presente playas, la zona federal marítimo terrestre estará constituida por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a dichas playas o, en caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta el punto, río arriba, donde llegue el mayor flujo anual.

II. Cuando la costa carezca de playas y presente formaciones rocosas o acantilados, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre, se contará desde el punto en la parte superior de dichos acantilados o formaciones rocosas en que pueda transitarse libremente y en forma continua. Para los efectos de esta ley, la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes ubicados en el mar territorial se considera como zona federal marítimo terrestre.

III. En el caso de lagos, lagunas o esteros que se comuniquen directa o indirectamente con el mar o respecto de cualquier otro depósito de agua marítima, la faja de veinte metros de zona federal marítimo terrestre se contará a partir del punto de donde llegue el mayor embalse anual o límite de pleamar, en su caso, con base en las reglas señaladas en la fracción anterior.

A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas corresponderá el deslinde y delimitación de la zona federal marítimo terrestre”.

Véanse además los artículos 50 a 52.

La resolución del 20 de febrero de 1890 declaró que la zona marítima es de propiedad pública. Esta resolución se fundaba en que las riberas del mar formaban parte del dominio público. [...]

7. LA PLATAFORMA CONTINENTAL, EL ZÓCALO SUBMARINO DE LAS ISLAS Y EL SUELO DEL MAR TERRITORIAL

[...] El artículo 27, párrafo quinto de la Constitución alude a esta materia en estos términos¹⁹:

“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

El artículo 42 en su parte relativa indica que el territorio nacional comprende:

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos, de las islas, cayos y arrecifes. . . “.

El artículo 48 de la propia Constitución indica:

“Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados”.

La ley general de bienes nacionales, artículo 2, fracciones II y IV, las considera como bienes de dominio público de la Federación. La fracción IV expresa: “El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores”.

La plataforma continental o zócalo submarino es la prolongación submarina de la tierra firme. El límite de la isobata de 200 metros es el más frecuentemente aceptado, aunque los adelantos técnicos pueden extenderla a 600 metros.

La plataforma continental guarda estrecha relación con el mar territorial del Estado y con el espacio²⁰.

¹⁵ Estudio hecho por el Procurador General de la República al contestar a la Secretaría de Guerra y Marina, una consulta sobre zonas marítimas. Lozano, Diccionario, página 1157. Jorge Vera Estañol, Cuestiones jurídicas constitucionales, pág. 23.

¹⁶ El párrafo V del Art. 27 también alude a la zona marítima.

¹⁹ Decreto que reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción 1 del artículo 27, y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. F. del 20 de enero de 1960. Es conveniente agregar, que la ley del petróleo, D. O. F. del 29 de noviembre de 1958, incluyó en su artículo 1, la plataforma continental, antes de la citada reforma de enero de 1960. Véase además, la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica, 9-11-71; Ref. 30-X11-77; y Ley orgánica de Petróleos Mexicanos: 6-11-71.

Esta materia se regula tanto por el derecho nacional, como por el derecho internacional. La Organización de las Naciones Unidas realiza trabajos importantes de carácter científico para llegar a una reglamentación universal, poniendo de acuerdo u conciliando los intereses opuestos de las naciones.

Es interesante el texto de la “Convención sobre la plataforma continental” aprobada por la Conferencia en la 18ª sesión plenaria, fechada en Ginebra el 29 de abril de 1958.

El artículo 1º de esta Convención define en estos términos la plataforma continental:

“Para los efectos de estos artículos, la expresión “plataforma continental”, designa: a) El lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la Zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) El lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas.

Artículo 2 “El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de su explotación de sus recursos naturales”.

Artículo 3º “Los derechos a que se refiere el artículo 1º son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explota la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades o reivindicar la plataforma continental sin expreso consentimiento de dicho Estado”.

La Convención consta de 15 artículos en los cuales se reglamentan los diversos problemas de la plataforma continental.

8. LAS VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

El artículo 73 fracciones XVII de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales de comunicación.²¹

²⁰ Proclama del presidente Ávila Camacho de 29 de octubre de 1945. Decreto de 25 de octubre de 1949. D. O. F. 11-II - 1949 incorpora al Patrimonio de Petróleos Mexicanos el subsuelo de los terrenos cubiertos por las aguas territoriales del Golfo de México en 5 kilómetros.

²¹ René Rodière, *Droit des transports*. Recueil Sirey.
Pierre Vernaud, *Les transports routiers internationaux*. Paris, 1960. Lib. Gru. de Droit et de Jur. 1 y. 262 págs. Paris, 1955. 2 vols. 425 y 728 págs.

De acuerdo con el artículo 29, fracción IX de la ley, se cuentan entre los bienes de uso común²².

IX. “Los caminos, carreteras y puentes que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia”.

La ley de vías generales de comunicación fue publicada en el D. O. F. de 19 de febrero de 1940 y ha sufrido numerosas reformas, aun cuando su texto es bastante atrasado y demanda la elaboración de una nueva ley.²³

Las reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, fueron publicadas en el D. O. F. del: 5-1-51; 30-XII-72; 23-XII-74; 15-11-75; 29-XII-75; 31-XII-76; 31-XII-79; 31-XH-81; 27-XII-1982; 13-1-1986. Ref. 21-1-85.

Esta ley abrogó la de D. O. F. del 28 de septiembre de 1932 y la ley del 29 de agosto de 1931, que corren parejas a la evolución de las comunicaciones en nuestro país. Esta Ley comprende importantes materias, tales como las *comunicaciones terrestres, las comunicaciones por agua, las comunicaciones aeronáuticas, las comunicaciones eléctricas, las comunicaciones postales*, lo mismo que las Tasas.

En el *Diario Oficial* de la Federación del 21 de enero de 1985, fueron pocas las reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Art. 11. La prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos, radiotelegráficos y el de correos *queda reservada exclusivamente al gobierno federal*. También quedan reservados en forma exclusiva al Gobierno Federal, el establecimiento de los *sistemas de satélites*, su operación y control y la prestación de servicios de conducción de señales por *satélite*, así como *las estaciones terrenas con enlace internacionales para comunicación vía satélite*.

La instalación, operación y control de estaciones terrenas para la recepción de señales por satélite y el aprovechamiento de estas se llevarán a cabo conforme a las bases que para el efecto fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con esta Ley y sus reglamentos.

Art. 20. En *las concesiones* se fijarán las bases a que deben sujetarse los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que prestan al público. Con sujeción a dichas bases, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

²² Yves Félix Guyon, *Les transports régis par la loi du 2 de avril 1936*. L. Grd. de Droit et de Jur. 1959. 1 y. 295 págs.

²³ Véase la tesis jurisprudencial número 56 respecto a la *suspensión tratándose de aeródromos*. Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural. D. O. F. del 19 de enero de 1934. Derogada. E). O. F. del 7 de abril de 1934. Reglamento de dicha ley. La ley de monumentos citada; deroga la anterior del 30 de enero de 1930.

podrá modificar las tarifas cuando el interés público lo exija, oyendo previamente a los prestadores del servicio afectados, siempre que al hacerlo no se comprometa la costeabilidad misma de la explotación. Cuando los prestadores de los servicios lo soliciten, y siempre que justifiquen ampliamente la necesidad de la medida, la propia Secretaría podrá modificar las tarifas.

MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS

El artículo 73 de la Constitución, en la parte relativa de la fracción XXV, señala entre las facultades del Congreso de la Unión: . . . *Legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social.* . . .²⁴

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas fue publicada en el D.O.F I del 6 de mayo de 1972. Su objeto es de interés social y sus disposiciones de orden público.²⁴ Reformas de: 23-XIJ-74 y 31-XII-81. Reformas y adiciones: 26-XI-1 984. Ref. 13-1-1986.

Son monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y zonas de monumentos los que la ley determina y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte, los cuales deben registrarse. El propietario de inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos tiene obligación de conservarlos y en su caso restaurarlos previa autorización del Instituto correspondiente.

Son propiedades de la nación, inalienables e imprescriptibles, *los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles.* Estos bienes son los productos de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionadas con estas culturas. La ley sanciona al que efectúe cualquier acto translativo de dominio de un monumento arqueológico o comercie con él, y al que lo transporta, exhiba o reproduzca *sin el permiso y la inscripción correspondiente.* La ley establece otras sanciones de protección²⁵.

Son monumentos históricos los bienes vinculados en la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, a partir de la declaración o por determinación de la ley. *Son monumentos artísticos* las obras que revistan valor estético relevante. Salvo el muralismo mexicano, las de artistas vivos no podrán declararse monumentos. La obra mural será conservada y restaurada por el Estado. Los propietarios de bienes muebles declarados monumentos históricos o artísticos deberán conservarlos y en su caso, restaurarlos. Los comerciantes en estos bienes deben registrarse. Pueden explotarlos con permiso, temporal o definitivamente. Artículo 36 de la ley.

La ley autoriza al Presidente de la República, mediante decreto, hacer la declaratoria de *zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos,* sujeta a l jurisdicción de los poderes federales. Arts. 39 a 42 de la ley.

Esta ley se fundamenta en los artículos 27 y 73 fracciones XXV de la Constitución. [...]

[...] EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD FEDERAL

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 'artículo 33, fracción VI corresponde: llevar el catastro petrolero y minero. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, artículo 37, fracción XIV de la LOAPF corresponde: tener a su cargo el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación. Ref.: 29-XII-82.

Los encargados del Registro Público de la Propiedad Federal están obligados a permitir a las personas que lo soliciten, la consulta de las inscripciones de los bienes respectivos y los documentos que con ellas se relacionen, y expedirán, cuando sean solicitadas de acuerdo con las leyes, copias certificadas de las inscripciones y de los documentos relativos.

Se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal, artículo 85:

- I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio, la posesión y los demás derechos reales pertenecientes al gobierno federal sobre bienes inmuebles;
- II. Los contratos de arrendamiento sobre inmuebles de propiedad federal o de los organismos descentralizados, cuyo plazo sea de cinco años o mayor;
- III. Las resoluciones de ocupación y sentencia relacionadas con inmuebles federales o que integren el patrimonio de los organismos descentralizados, que pronuncie la autoridad judicial;
- IV. Las informaciones ad-perpetuim promovidas por el Ministerio Público Federal para acreditar la posesión y el dominio de la nación sobre bienes inmuebles;
- V. Las resoluciones judiciales o de árbitro o arbitradores que produzcan alguno de los efectos mencionados en la fracción I;
- VI. Los decretos que incorporen o desincorporen del dominio público determinados bienes;
- y
- VII. Los demás títulos que, conforme a la ley, deben ser registrados. Véase el párrafo final. LGBN. Véase además los artículos 83 a 95 de la Ley General de Bienes Nacionales. El Reglamento del Registro de la Propiedad Federal fue publicado en el D.O.F. del 30 de agosto de 1978. [...]

²⁴ Decreto del 31 de diciembre de 1943, que prohíbe la exportación de documentos originales relacionados con la historia de México, y de libros que por su rareza no sean fácilmente sustituibles. D. O. F. del 6 de marzo de 19-14.

²⁵ Gertz Manero, Alejandro, La defensa jurídica y social del patrimonio cultural Fondo de Cultura Económica, 1976.

[...] LA REGLAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SUBSUELO

El artículo 27, párrafo cuarto de la Constitución establece el dominio directo de la nación sobre el subsuelo, y el artículo 73, fracción X de la facultad del Congreso para legislar en materia de minería³⁵:

Artículo 27, párrafo IV de la Constitución:

“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho internacional.

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (subsuelo y aguas), el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante *concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal* de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras, o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer *reservas nacionales* o suprimirlas.

Las declaraciones correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del *petróleo* y de los *carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o*

³⁵ Pastor Rouaix, “Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917”. Puebla, 1945.

Fernando González Roa, *Regimen constitucional del subsuelo en México*, 1922.

Fernando González Roa, *Los problemas de actualidad en México*, 1927; 1 y. 30 págs.

Oscar Morineau, *Los derechos reales y el subsuelo en México*. Fondo de Cultura Económica, 1948. 1 y. 401 págs.

Alberto Vázquez del Mercado, *Concesión minera y derechos reales*. Porrúa S. A. México.

José Luis Villar Palasí, “Naturaleza y regulación de la concesión minera”. *Rev. Ad. Púb.* IEP Madrid, núm. 1, enero-abril 1950, pág. 79.

Aguillon, Louis, *Legislation des mines*.

Gilardon, Annibale, *Trattato de diritto Minerario*. Roma, 1928.

Guido, Zanobini, *Diritto minerario*.

gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. *Orresponde exclusivamente a la nación* generar, conducir a transformar; distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”. Art. 27, párrafo VI de la Constitución. [...]

[...] LOS CARACTERES DE DOMINIO PÚBLICO.

El artículo 27, párrafo cuarto de la Constitución, tiene este enunciado: *corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masa o yacimientos...*⁵⁸.

El derecho de explotar y beneficiar cualquiera de las sustancias materia de esta ley, *se adquiere originariamente de la nación, mediante concesiones otorgadas por el Poder Ejecutivo*, por conducto de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

El dominio directo a que alude el artículo 27 constitucional se refiere a una propiedad definida sobre las sustancias minerales. Este tipo de propiedad corresponde al sentido moderno de una función social.

En apoyo de este criterio la Suprema Corte de Justicia de la nación ha expresado: “Si bien la propiedad minera adquirida al amparo de la ley del 4 de junio de 1892, era irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de la propiedad, no debe entenderse en términos absolutos, sino limitada por las disposiciones de la ley de minas; y tan es así, que el propietario no podía efectuar la exploración de la mina, sino mediante la concesión respectiva y en los términos de los artículos 2º y 3º de la citada ley, ni de efectuar trabajos de exploración o explotaciones, sino sujetándose a las disposiciones reglamentarias respectivas; de lo cual se deduce claramente que no obstante los términos del título primero, la nación conservaba *el dominio eminente sobre el fundo, dominio que no es otra cosa que la soberanía que la misma nación asumió desde el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, no rescatando las tierras y aguas del dominio es sino arrancando su origen desde el dominio que sobre ellos tuvieron los primeros pobladores del territorio*; lo cual establece la nueva Constitución, en el párrafo I del artículo 27, cuando dice: “que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la nación y cuando en el párrafo cuarto del mismo precepto establece que corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales, etcétera; *debiendo advertirse que el dominio directo no es más que una consecuencia inmediata y directa del dominio eminente, o sea la efectividad, en ejercicio de la soberanía que corresponde a la nación*; estos principios, contenidos en todas las leyes mineras, fueron elevados

⁵⁸ La Ley Minera de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada el 7 de agosto de 1930. Ha sufrido diversas reformas publicadas en los siguientes *Diarios Oficiales*: de agosto de 1934; 31 de diciembre de 1943; 7 de febrero de 1944; 30 de diciembre de 1947; 5 de febrero de 1948. Hasta la expedición de la actual ley vigente que comentamos.

a la categoría de precepto constitucional y su aplicación no es retroactiva, porque la garantía que contiene el artículo 14 de la Constitución, es que a ninguna ley se dará efecto retroactivo, pero no que puedan dictarse leyes retroactivas”.⁵⁹

En las minas, el *dominio directo corresponde a la nación*, y el dominio útil al concesionario; así, el que indebidamente explota un fundo minero, lesiona el dominio directo de la nación e incurre en las sanciones que establece la fracción III del artículo 153 de la ley de industrias minerales; que no sólo presume la intención dolosa, sino que exige que el culpable justifique haber procedido por error fundado, para no ocurrir en las penas que dicho artículo señala, y el proceso relativo es el de la exclusiva jurisdicción de los tribunales federales, puesto que está de por medio el *dominio directo de la nación*.⁶⁰ [...]

[...] EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS AGUAS

Datos que nos permiten reflexionar sobre los recursos marinos, Son los siguientes: el país dispone de 1 millón de Km. 2 de litorales; 3 millones de Km. 2 de la zona exclusiva; 1/2 millón de Km. 2 de Plataforma Continental y 3 millones de Km. de Aguas Interiores.

Nuestra Constitución señala los principios generales que establecen el régimen legal de las aguas.

El artículo 27, párrafo I de la Constitución, cataloga a las aguas entre los bienes de propiedad originaria: [...]

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de propiedad a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

El artículo 27, párrafo quinto de la Constitución formula una enumeración amplia de las corrientes de agua, que son objeto de una reglamentación en los diversos ordenamientos administrativos, en los siguientes términos:

“Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de corrientes constantes o intermiten y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio

nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas, sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos c riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos. El Ejecutivo Federal podrá reglamentarse su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizara en dos o más predios el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.

“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (entre ellos el de las aguas), el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. . . “.

El artículo 27, párrafo tercero de la Constitución fue reformado en materia de asentamientos humanos, y se relaciona con esta materia.

Además, debe tenerse presente todo el párrafo VII, del Art. 27 constitucional en sus 18 fracciones que regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas y la aplicación general de la reforma agraria, incluyendo la nulidad de las enajenaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualesquiera otras autoridades locales en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas y la revisión de todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras y aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

El artículo 73, fracción XVII de la Constitución, ordena: “Son facultades del Congreso: Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”.

Siguiendo los lineamientos del Código Civil el agua es “una cosa” que según los casos puede ser mueble e inmueble.

⁵⁹ *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo 25, págs. 2292 y 2293

⁶⁰ *Semanario Judicial de la Federación*. La misma ejecutoria.

1. CONCEPTO DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN

[...] El dominio privado de la Federación está formado por todos los bienes que no han sido catalogados como bienes de dominio público y sujetos a un régimen jurídico semejante al de los bienes de los particulares, con algunas modificaciones que señalaremos, por lo cual el derecho privado se aplica supletoriamente en determinados casos. Es el Código civil para el Distrito Federal el que se aplica como una ley federal, en la regulación de estos bienes. Artículo 6 de la Ley general de Bienes Nacionales.

Los bienes de la Federación se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Respecto al primer grupo de bienes hemos hecho referencia a ellos y a sus características.

Nos ocuparemos ahora del segundo grupo de bienes comprendidos bajo la de nominación de bienes de dominio privado de la Federación. Artículos 1º, fracción II, 3, 57 a 76 de la ley.

Los bienes de dominio privado de la Federación son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público obra pública, servicio administrativo con propósito de interés general. El Estado esta en posesión de estos bienes por cualquiera título translativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista.

2. ENUMERACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN ¹

El artículo 3 de la ley general de bienes nacionales, ordena: Son bienes de dominio privado:

- 1.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo
- 2.- de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares; Art. 936 CC.

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II (párrafo séptimo), del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;²

III. Los bienes ubicados del Distrito Federal declarados como vacantes conforme a la legislación común;³

IV. Los que hayan formado parte de entidades de la Administración Pública paraestatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación;

V. Los bienes muebles de propiedad federal de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero; y

VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles de dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología". Reforma de: 7-11-1984.

Art. 33, frac. I de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Los bienes de propiedad originaria y los bienes provenientes de la nacionalización de bienes de la Iglesia, son objeto de una consideración especial en las secciones que siguen. Artículo 3 de la Ley de Bienes Nacionales.

Por lo que se refiere a los bienes vacantes en el Distrito Federal, el Código civil, artículos 785 a 789 los reglamenta.

Son bienes vacantes los inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido. Es tos bienes deben denunciarse ante el ministerio público para que éste deduzca las acciones que correspondan, a fin de que sean declarados vacantes. El denunciante recibirá la cuarta parte del valor catastral de ellos. Por otra parte, el que se apodere de un bien vacante es objeto de sanciones legales.

El artículo 786 de la ley, fija el procedimiento cuando se denuncie un bien como vacante y señala la intervención del Ministerio Público Federal.

Otro grupo importante de bienes son aquellos que "hayan formado parte de corporaciones u organismos de carácter federal, que se extingan". Los bienes de las instituciones pública mencionadas se regulan por su propio régimen jurídico. A ellos aludimos en el capítulo relativo al sector paraestatal administrativo de esta obra.

Una vez liquidadas o disueltas estas corporaciones públicas, los bienes pasan nuevamente al Estado en calidad de bienes de dominio privado de la Federación.

¹ Ley General de Bienes Nacionales. Decreto que la adiciona y reforma. D. O. F. del 7 febrero de 1954. Id. del 25 de mayo de 1987. D. O. F. del 7 de enero de 1988.

² Ley de Nacionalización de bienes. D. O. F. del 8 de agosto de 1944.

³ Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Finalmente la ley considera como bienes de dominio privado de la Federación “los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación”. Este grupo es muy importante porque las actividades federales cada día son en mayor número y traen como consecuencia la adquisición de numerosos bienes, que entran a formar parte del dominio privado federal.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES INMUEBLES Y MUEBLES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACIÓN

De acuerdo con el artículo 33, fracción 1 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar *los bienes de propiedad originaria*, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

La fracción II ordena: ‘Compilar y ordenar las normas que rijan las con cesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no están expresamente encomendadas a otra dependencia’. A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, artículo 37, fracción XII de la LOAPF:

Regular y, en su caso, representar el interés de la Federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal; así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes”. Fracción XIV. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación.

Los bienes de dominio privado de la Federación —con excepción de los comprendidos en la fracción 1 del artículo 3º, que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, bosques, aguas y demás especiales—, estarán sometidos en lo no previsto por esta ley:

- a) Bienes inmuebles de dominio privado de la Federación.
- b) El capítulo tercero, artículos 57 a 76 de la Ley general de bienes nacionales regulan el régimen de los bienes inmuebles de dominio privado de la Federación.⁴ Además Art. 771 C: C. Reformas a la Ley: 7-11-1984.

⁴ El Código para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, tiene el carácter de Código Federal. Los problemas que pueden suscitar las leyes administrativas que remiten a la legislación común supletoria, se pueden evitar legisándose debidamente en las propias leyes administrativas, sin reenvíos innecesarios

Los caracteres de estos bienes son los siguientes: L.G.B.N.

- a) Son inembargables; artículo 60 de la Ley.
- b) Son imprescriptibles. Art. 60 de la Ley.
- c) Son enajenables; arts. 58, 62, 63.
- d) Pueden cederse a título gratuito; arts. 53 a 59.
- e) Son susceptibles de donación; arts. 55 a 61; o enajenación a título gratuito; art. 61 reformado.
- f) Pueden ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común, artículo 71, con excepción de la donación y el comodato, salvo que estos con tratos estén autorizados expresamente por esta ley.

“Los inmuebles de dominio privado se destinarán prioritariamente al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración Pública Federal, Estatales y Municipales. En este caso deberán ser incorporados al dominio público”. Art. 57.

Los bienes de referencia pueden ser objeto de diversos autos de administración, tales como transmisión de dominio, permuta, enajenación a título oneroso, donación, arrendamiento, enajenación a título oneroso en favor de persona de derecho privado y en los casos en que justifique, todo ello de acuerdo con la ley. Artículo 58.

a) *Bienes muebles de dominio privado de la Federación:*

Artículo 3, fracción y, enumera entre estos bienes: “Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior”. Ref.

Fracción VI. Los demás inmuebles y *muebles* que por cualquier título jurídico adquiera la Federación.

Fracción VII. *Los bienes muebles* e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero”.

El régimen de estos bienes se señalan en los artículos 77 y siguientes de la Ley. La nueva competencia en materia de muebles de dominio privado de la Federación se asigna a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, artículo 32 bis. LOAPF.

Recordamos en este capítulo el “Reglamento de las subastas a que se refiere la Ley general de bienes nacionales”, que fue publicada en el D. O. F. del III 4-1949. El artículo 1 del reglamento ordenó: “La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, decidirá la conveniencia de enajenar a particulares, bienes de la nación”.

También el Estado dispone de diversos medios jurídicos para la adquisición de bienes tales como la prescripción, la compraventa, la permuta, la donación y otros medios.

Véase el Decreto de reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales de 21 de enero de 1985, que reforma los artículos 77, 78, 79, 81 y 82 de la Ley. [...]

LOS BIENES DE PROPIEDAD ORIGINARIA

I EL DRAMA MEXICANO DE LA TIERRA

[...] La tierra como el agua son elementos vitales para los pueblos y su aprovechamiento, justo y adecuado, ha constituido y sigue constituyendo uno de los problemas sociales más graves.⁵

La historia nos dio un inmenso territorio con todas las calidades de tierras, climas y topografía. Luego el mexicano vio lamentablemente reducir su territorio a una superficie total de 1.963,890 kilómetros cuadrados con 12,949 kilómetros de costas y fronteras, 99,028 localidades y más de setenta millones de habitantes; una población urbana que poco a poco se equipara en número a la población rural, lo mismo que una población equilibrada de hombres y mujeres, en tanto que la población económicamente activa comprende una tercera parte de la misma población.

No somos un país que podemos fiarnos, hacia el futuro, de nuestra agricultura. Debemos esperar que el empleo de procedimientos técnicos nos lleve a obtener de la tierra lo que lógicamente puede esperarse de ella.

Más de un millón de campesinos salen con frecuencia a cultivar la tierra en el extranjero, como si en su suelo no encontrarán los atractivos de su vida en relación. Todo ello revela pesadamente, atraso cultural, desarreglo político, económico y angustia para luchar en un medio en que el hombre y el clima son enemigos naturales para el desarrollo. Una gran idea de los mexicanos es alcanzar la plena rehabilitación del campo, tarea generosa para todas las generaciones.

⁵ Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo y la Reforma Agraria. Exposición y crítica*. Fondo de Cultura Económica. México, 1959, 1 v. 602 págs.

Vera Estañol, Jorge, *LA Revolución Mexicana. Orígenes y resultados*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957. 1 v. 797 págs. Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrícola de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1954*. Sexta edición. 1. v. 140 págs.

Díaz Soto y Gama, Antonio, *La cuestión agraria en México*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1959. 1 v. 140 págs.

Leyva Velásquez, Gabriel, *El ejido. Vida y derecho del campesino mexicano*. México, 1946. 1 v. 607 págs.

Enjuto y Ferrán, "Régimen de la propiedad rústica en América, según las Leyes de Indias". *Cuadernos Americanos*.

El artículo 33, frac. 1 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal señala entre las facultades de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal: "Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria.

2. EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD ORIGINARIA

La doctrina tradicional, al estudiar la naturaleza del Estado, lo define como la corporación formada por un pueblo, dotado de un poder de mando originaria y asentado en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso "el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario"⁷

Otras doctrinas jurídicas no sólo comprendieron el poder de mando originario del Estado, sino que lo refirieron a la propiedad originaria del Estado.⁸

La propiedad de Estado mexicano corresponde *originariamente*, a la nación, es decir, es una propiedad que nuestra organización política recibe por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo sobre un determinado territorio y en la autodeterminación o soberanía nacional, para crear las instituciones jurídicas adecuadas y fijarles los caracteres que están más de acuerdo con nuestra manera de ser.

La propiedad *originaria* de la nación se comprende en el artículo 27 constitucional que regula en sus diversos párrafos la propiedad de las tierras y aguas nacionales, comprendiéndose la propiedad territorial, el subsuelo, las aguas y las diversas materias a las que alude el precepto constitucional.

Estos bienes forman parte tanto del dominio público, como del dominio privado de la Federación. Estos últimos pasarán a formar parte del dominio nacional, cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que equiparan a los servicios públicos.

El artículo 27 de la Constitución establece:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, *corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada*".⁹

⁷ El Congreso de la Unión tiene la facultad: artículo 73, fracción XIX de la Constitución: "Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos".

Ley de Terrenos Baldíos: D.O.F. del 7 de febrero de 1951.

Fe de erratas: D.O.F. del 25 de agosto de 1951.

⁸ George Jellinek, *Teoría General del Estado*. Editorial Albatros. Buenos Aires, 1943, pág. 147.

⁹ Algunas ediciones de la Constitución Política emplean la palabra "originalmente" en el párrafo I del artículo 27 constitucional. Como en las ediciones de la Cámara de Diputados de 1954. Se trata en este caso de un error, pues la expresión correcta es originariamente

La ley general de bienes nacionales, artículo 3º. , fracción I, estatuye: *son bienes de dominio privado de la Federación:*

“I. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2 de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares”.¹⁰

La propiedad originaria de la nación se apoya jurídicamente en dos elementos básicos:

I. *Su origen histórico* tal como lo determina el párrafo 1, del artículo 27 de la Constitución.

II. *Su justificación social desde el punto de vista sociológico y legal. El párrafo III, del artículo 27, entrega a la nación una facultad de extraordinaria importancia: la de tener en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y las otras importantes facultades que el mismo precepto señala.*

EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO NACIONAL

Hemos de iniciar el estudio señalando que nuestra Constitución, artículos 14 y 27 constitucionales, distinguen diversos tipos de propiedad, cuyo régimen jurídico es de gran importancia.

En primer término hemos de señalar LA PROPIEDAD PRIVADA, como un derecho instituido por la sociedad, dentro del régimen que vivimos. Este derecho instituido constitucionalmente, está subordinado a las modalidades que dicte el interés público, y regulado por los artículos 14, 16, 22, 26 y 28 de la propia Constitución.

En segundo lugar hemos de mencionar la propiedad pública, regulada por el propio artículo 27 sobre recursos naturales, yacimientos minerales incluyendo el petróleo y el régimen de los bienes de dominio público, entre los que se cuentan las aguas

En tercer lugar mencionamos la propiedad social. Su régimen se extiende al agrario, al ejidal, a la comunal, a la pequeña propiedad, que no llegan a constituir formas de propiedad del Estado. La parte final del artículo 27 constitucional regula esta materia.

Los artículos 830 a 853 del Código Civil para el Distrito Federal regulan la propiedad privada como una función social:

Artículo 830. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Artículo 840. No es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario.

Discrepa este criterio del concepto de propiedad establecido en el Código civil de 1884 que tiene estos preceptos:

Artículo 729. La propiedad es el derecho de gozar y, disponer de una cosa, sin más limitaciones que las que fijan las leyes. (Su correlativo es el Código civil de 1870, artículo 827).

Artículo 731. El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella. Por lo mismo, podrá usarlo y hacer en él todas las obras o excavaciones que quiera, salvo las restricciones establecidas en el título de las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en la legislación especial de minas y en los reglamentos de policía. Su correlativo en el Código civil de 1870, es el art. 829.²⁹

Pocas instituciones jurídicas atraviesan por una crisis tan profunda como el sistema de la propiedad en general. Una realidad social y económica que el derecho regula en beneficio social.

Desde luego el mundo moderno abandona el concepto clásico de la propiedad romana, que comprende el uso, el disfrute, el abuso y correlativamente la posesión, disposición, vinculación y regulación privada. En el concepto clásico de la propiedad, Aubry y Rau la definen como “el derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida, de una manera absoluta y exclusiva, a la acción y a la voluntad de una persona”.

El Estado democrático federal moderno ampara el derecho de propiedad como uno de los derechos esenciales del hombre, pero le asigna una finalidad social. Ser propietario es estar sometido a un régimen jurídico que le garantiza derechos limitados y precios, que nunca podrán ejercerse en perjuicio de una sociedad.

La propiedad privada en México asume caracteres muy particulares, ya que su regulación está sujeta a las determinaciones del poder público, que es en la actualidad la fuente originaria de la propiedad privada, le impone las modalidades que dicte el interés público y las limitaciones que sean necesarias para un régimen estricto de justicia social. La Suprema Corte ha afirmado que “la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y, con tal objeto, deben dictarse las medidas necesarias para el fomento de la agricultura; pero la facultad de que se trata, dentro de nuestro régimen constitucional, sólo puede ser ejercida por el órgano especialmente creado, que es el Congreso de la Unión, o por expresa delegación.

Comentando esta ejecutoria agregamos que, a nuestro parecer, no es posible el establecimiento de modalidades a la propiedad por “expresa delegación”.

El régimen de la propiedad en nuestro país mantiene limitaciones que le dan un contenido sui géneris. Tal es el caso siguiente: el propietario de un terreno tiene el derecho de construir, pero este derecho está sujeto a las limitaciones y restricciones legales y reglamentarias, es decir, es un derecho sujeto a la voluntad del Estado. Lo mismo puede afirmarse de la propiedad agraria y otras formas de propiedad delimitadas en la legislación.

¹⁰ Enjuto y Ferrán, “Régimen de la propiedad rústica en América según las Leyes de Indias”. *Cuadernos Americanos*, número 6, año III.

²⁹ Antonio de Ibarrola, *Cosas y Sucesiones*, Editorial Porrúa, S.A 1957. 1. v. 607 Págs Cap Propiedad.

Afirmó el ministro de la Suprema Corte, Gabriel García Rojas: “Suprimid del Código civil la institución de la propiedad y caerán por su base casi todos los capítulos de dicho ordenamiento, todo lo relativo a contratos que incluyan este concepto, los testamentos, etc., automáticamente desaparecerían y la vida social-jurídica, se tornaría prácticamente imposible”.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD ORIGINARIA

Jorge Madrazo (Dic. Jur. Méx. Tomo VII, pág. 281) nos dice que existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas del concepto de propiedad originaria: A. Teoría patrimonialista del Estado; B. Teoría de la integración del elemento físico al Estado; C. Teoría que asimila el dominio eminente de la propiedad originaria; D. Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado; E. Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular. Esta última teoría es la que reconocemos en esta obra.

Para combatir los efectos de la ley de 1894 y anteriores, el artículo 27 de la Constitución en la fracción XVIII declaró revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Unión, por una sola persona y sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

El artículo 27 constitucional se ampara en la tradición jurídica mexicana y con excepción de esa dañina ley de 1894, que sufrió modificaciones hasta antes de 1917.

El nuevo régimen jurídico es la fase última de la reforma agraria mexicana, que la Constitución estableció precisamente ante los graves perjuicios que sufrió la población campesina, cuando las compañías deslindadoras y grandes terratenientes concentraron la propiedad agrícola de la República. “Con estos antecedentes, dice el doctor Gabino Fraga, podemos concluir que la propiedad originaria que la nación tiene sobre las tierras del territorio de la República constituyen un elemento de su Patrimonio que por razón de su destino, el interés de la colectividad tiene su debido aprovechamiento, está regido, no por normas de derecho civil, sino fundamentalmente por disposiciones de derecho público o de derecho civil especial. Las que deben servir de base para determinar el concepto mismo de la propiedad y las facultades y derechos que tiene el propietario en sus relaciones con el poder público”.

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

En el D. O. F. del 6 de febrero de 1976 se publicaron las reformas a los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115 de la Constitución en materia de asentamientos humanos.

El D. O. E. del 26 de mayo de 1976 publicó la Ley General de Asentamientos Humanos. Reformas y adiciones: D. O. F. del 7-XH-195.4

El D. O. E. del 7 de enero de 1976 la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Estas leyes comenzarán a aplicarse tan pronto las Legislaturas de los Estados expidan sus leyes correspondientes, y el Departamento del Distrito Federal los reglamentos relativos.

Adición: un capítulo de la Ley: 29-XII-1981. [...]

CONCEPTO DE CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial.¹

La palabra concesión viene del latín *concesio*, derivada de *concedere* conceder. “Término genérico que califica diversos actos por los cuales la Administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado, o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas”. Henri Capitant .Voc..Jur. pag. 134.²

El nuevo Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima edición, Madrid, 1984, Tomo 1, pág. 353, define la concesión: “Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local”.

De particular importancia es la técnica de la concesión administrativa. Frente a las necesidades sociales el Estado tiene una doble opción: o bien prestar sus funciones directamente o bien dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y de control continuativo de la actuación.

¹ Nueva Enciclopedia Jurídica seix tomo IV pag. 684.

Diccionario Jurídico Mexicano UNAM T.II pag.185.

Gabino Fraga. Der. Ed. 23 ed. 1984, pag. 242 y367. ed. Porrúa, S.A.

² “La concesión es la gracia merced o reconocimiento ex profeso o tácito, que se otorga por la administración mediante ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiendo su ejercicio o creando, bien a solicitud del particular, bien por oferta administrativa” (Recaredo).

“Se manifiesta así el sistema concesional como la forma políticamente mas intachable, administrativamente mas ágil de conseguir el control económico” José Luis Villar Dalasi.

Entre las actividades privadas de interés público, destaca en forma preferente en nuestro derecho administrativo la concesión administrativa. Esta materia ofrece un motivo de investigación amplio, aunque no podemos dejar de mencionar la tendencia a eliminar del campo de la concesión materias que antes formaban sus temas básicos.

Las antiguas teorías sobre la concesión administrativa, derecho exclusivo de emprender una obra pública determinada, o una explotación sometida al consentimiento previo de la autoridad, o disposición de una porción del dominio público, va perdiendo su significado tradicional para encerrarse en nuevas formas de acción administrativa. Se recuerda la concesión minera durante la Nueva España y los llamados contrato-concesión durante el México independiente en materia de bancos, energía eléctrica, ferrocarriles, minas y otros, y más tarde petróleo, tranvías que formaron la base de un incipiente desarrollo industrial.

El Estado mexicano en la actualidad se enfrenta a graves y urgentes problemas, que la iniciativa privada está en la imposibilidad de atender, tales como: una justa distribución de la riqueza pública, la explosión demográfica, el desarrollo económico total, el incontrolable alza de los precios y la insuficiencia de los artículos de primera necesidad, la insuficiencia de los salarios y otras causas como el desempleo y la inflación.

En la concesión se establecen los derechos que corresponden legalmente a la Administración pública, para atender al funcionamiento de los servicios públicos, al dominio y administración de sus bienes y las demás situaciones que las leyes administrativas consideran como elemento concesionable.

La administración pública confiere, delega u otorga esas facultades a una persona jurídica, privada o pública, que se denomina el concesionario, el cual adquiere un derecho o poder público, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.³

El derecho administrativo mexicano, a diferencia del francés, cuya jurisprudencia creó esta institución administrativa, con relación a la noción de servicio público, emplea un concepto extenso de concesión, aunque se manifiestan nuevas modalidades en torno a la concesión industrial. Este último, emplea un concepto extenso de concesión, aunque se señalan algunas inexactitudes terminológicas.

El derecho administrativo italiano y el español hacen un empleo más amplio del término concesión: "Hoy —nos dice Garrido Falla— parece haberse llegado a una fijación del concepto con el que se alude, tanto a aquellos actos que transfieren a un particular facultades originariamente

³ Alcalá Zamora, Niceto, la concesión como contrato y como derecho real, Madrid, 1918, Fernández de Velasco, Recaredo, Teoría Jurídica de la Concesión Madrid, 1918.

administrativas, como a los que crean a su favor un derecho o capacidad prevista en el ordenamiento jurídico".⁴

A partir de nuestra vida independiente en el siglo XIX, la Administración Pública celebró diversos contratos con relación a los servicios públicos en ellos se establecieron condiciones financieras, tarifas y otros. Los contratos en que se otorgaron concesiones se empleaban a menudo.

El 24 de julio de 1857 se celebró el contrato-concesión para establecer el Banco de México; el Banco de Londres y México en 1884; el Banco Franco-Egipcio el 25 de agosto de 1881; el Banco Nacional Mexicano en el Banco Mercantil agrícola e hipotecario el 18 de febrero de 1882; en 1883 el Banco de Empleados.

En materia de energía eléctrica se celebró el contrato-concesión de Necaxa, tras pasado a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro en 1895.

Posteriormente se celebraron otros contratos-concesión en materia de Vapor, Gas, Ferrocarriles, Nuevos Ferrocarriles, Petróleo y otros. La denominación que persistía era la de contrato-concesión en 1837, 1853, 1880.

Para analizar los principios comunes a la concesión, nos apoyaremos en las soluciones que la ley administrativa ha adoptado, estableciendo los puntos de mayor uniformidad de esos principios, determinando la situación jurídica de la autoridad concedente, el concesionario y los usuarios en la concesión de servicio público.

Además el término concesión alude al documento formal que contiene el acto administrativo que otorga la concesión.

2 SIGNIFICADO DE LA CONCESION.

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.

⁴ Otto Mayer Derecho Administrativo Alemán T. III. Pág. 245.

José Gascón Martín Derecho Administrativo T. pag. 367. ed. 1952.

Rafael Vilezas T.II pag. 217, 5ª ed. 1955.

Gastón Jese, ob.cit.T III PAG, 361, 1951

José Luis Villar Palasi Concesiones Administrativa Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, IV pag. 684. ss.

Manuel Álvarez Rico, las concesiones de aguas públicas superficiales ed. Motecorvo, Madrid 1660

Durante el siglo XIX y comienzos del presente, el Estado mexicano venía celebrando contratos-concesión y otras formas jurídicas, en materia de bancos, energía eléctrica, ferrocarriles, minería. Esta última se remonta al régimen colonial.

La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuestos. El particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados. De todas maneras y a través de la reversión, los bienes concesionados pasan a poder del Estado, el que puede determinar el tipo de explotación que se les debe dar.

La tendencia dominante hacia la nacionalización y la mexicanización de las actividades que caen bajo el campo de la concesión, han disminuido en forma importante por lo menos en la etapa actual de nuestro desarrollo, que sigue injustamente desconfiando de la acción eficaz y moral de los órganos públicos.

El Estado paulatinamente ha venido eliminando del campo de la concesión a determinadas materias; tal es el caso del régimen del petróleo que proscribió la concesión petrolera; en el campo de la industria eléctrica se eliminaron las concesiones y las empresas pasan a la administración del Estado bajo nuevas formas administrativas, en las que se incluye la Comisión Federal de Electricidad, que es aumentada su actividad y sus importantes inversiones; en la industria minera, determinados elementos como el uranio, el berio, el oro y plata se sujetan a restricciones de distribución y venta; en tanto que el Estado fomenta la regulación directa de los servicios públicos o en empresas de participación estatal.

En materia de transportes la nacionalización se ha planteado ante los graves problemas que origina, principalmente los transportes urbanos, independientemente de que se han nacionalizado los ferrocarriles y se han creado instituciones descentralizadas como la red de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y el Metro de la Ciudad de México.

Las graves responsabilidades del Estado lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada a aquellas materias en las que debe predominar el interés general, sin obstáculos e intereses privados, que puedan interferir con su régimen. No debemos olvidar que la experiencia enseña que los particulares no siempre aptos para asumir aquellas tareas del Estado dominadas por el interés general. La concesión aparece como una decisión de la administración pública subordinada a la ley.⁵

⁵ Nava Negrete Alfonso. Política Concesionaria, Bienes y Servicios, aspectos jurídicos de la planeación en México ed. Purrua, S.A 1981. ART. 20 Y 22 de la Ley General de Bienes Nacionales DOF. 3 de enero 1992.

CONCESION, AUTORIZACIÓN, PERMISO Y LICENCIA

Bajo el concepto de concesión como orden legislativa, se comprenden diversos actos de la administración pública confiando ciertos poderes, derechos o ventajas de las personas privadas sobre el dominio del Estado o respecto de los servicios públicos, con determinadas cargas u obligaciones y otorgando una facultad para ejercitar ciertas prerrogativas públicas.

El concepto de autorización ha sido empleado en significaciones diversas. Por su parte autorizar es facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello; además la autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho; en cambio en la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente.

Sobre el concepto de licencia y permiso, hemos indicado que son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en condiciones determinadas. El permiso es un título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer. Es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible.

NOCIONES DIVERSAS EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONCESIONES

La legislación administrativa mexicana no ha sido muy precisa en el empleo del término concesión administrativa, pues hace referencia a numerosos actos administrativos, algunos de los cuales no deben llamarse, propiamente hablando, concesión.

Es frecuente en la ley y en las resoluciones administrativas llamar concesiones a contratos, permisos, licencias y autorizaciones y otros actos similares. De esa manera se alude al contrato-concesión, o a la concesión-permiso y otras denominaciones contradictorias que desvirtúan la naturaleza de esta institución.

También la doctrina ha pretendido reducir el campo de la concesión para denominarlos actos del poder público que faculta a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación o el aprovechamiento de bienes del dominio directo de la propiedad de la nación. Sin aceptar un concepto ilimitado de concesión si creemos que esta institución comprende además de esos dos grupos, otras actividades importantes de la Administración pública, hasta llegar a comprender, como lo indica la doctrina española que hemos citado, a “aquellos actos que transfieren a un particular facultades originariamente administrativas, como a los que crean en su favor un derecho o capacidad prevista en el ordenamiento jurídico”.

Los artículos que se citan corresponden a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

La legislación administrativa mexicana emplea la palabra concesión en numerosos casos y como ejemplos de ellos tenemos los siguientes:

Concesión de servicio público, ley orgánica del D. O. F., artículo 22.

Concesión minera, sujeta actualmente al régimen de mexicanización, artículo 33- ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera.

Concesión petrolera, eliminada por la reforma constitucional. Artículo 27 Constitucional, D. O. F. del 20 de enero de 1960.

Concesión de aguas, arts. 35-XXI-XXXIV, Ley de Aguas Nacionales, D. O. F. del 1 de diciembre de 1992. Arts. 119 y siguientes.

Concesión de transportes, art. 36-1V; Ley General de Vías de Comunicación.

Concesión para establecer estaciones de radio y televisión y demás, artículos 36- III; Ley General de Radio y Televisión, fracción IX.

Concesión para la explotación de bienes de dominio público de la Federación diversos de los señalados antes; Ley General de Bienes Nacionales, artículo 20.

La nueva Ley de Reforma Agraria (D.O.F. del 26 de febrero de 1992). El sistema se ha transformado, aunque se mantiene el régimen transitorio de dicha ley que ordena, que pueden ofrecerse como pruebas, art. 4 Transitorio. La ley anterior, expresó en el Capítulo VIII, artículos 249 y siguientes:

Las concesiones de inafectabilidad ganadera vigente, autorizadas conforme a las disposiciones relativas del código agrario y el reglamento respectivo, continuarán rigiéndose por dichas disposiciones hasta el término del periodo por el que fueron concedidas pero será también causa de derogación total de dichas concesiones, el hecho de que sus titulares siembren o permitan que se siembre en sus predios marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente. Las concesiones de inafectabilidad ganadera, deben estar inscritas durante el tiempo de su vigencia”.

Concesiones en materia de educación. Ley Orgánica de la Educación.

Concesiones aéreas, art. 36-1V; Ley general de vías de comunicación. Concesión para la explotación de invenciones, D. O. F. 10-11-1976, artículo 33-111.

Concesión para servicios públicos, comerciales o industriales, art. 34.

Concesión forestal y de caza, art. 35-XXI; ley federal de caza y ley federal para el fomento de la pesca. D. O. F. del 25 de mayo de 1972.

Concesiones para dedicarse al ejercicio de la Banca de Crédito. Art. 20 de la ley general de instituciones de crédito 18-XII-1990 y 9-VI-1992. Artículo 28 constitucional y Ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito. D. O. F. del 14-1-1985.

Concesiones para la explotación de la flora y la fauna acuáticas, art. 43.1V. Ley Federal para el fomento de la pesca. D. O. F. 23-V-1972, artículos 25 y ss.

Concesiones registrales

La concesión registral tiene su fundamento en la aplicación del artículo 28 constitucional. El privilegio se otorga expresamente: . . . y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de su obras y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora”. El artículo 89, fracción XV de la Constitución señala entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República: “Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria”.

Concesiones sobre bienes de dominio público

La Ley General de Bienes Nacionales, artículos 20 al 31, establecen el régimen de las concesiones sobre bienes de dominio público. Por lo que se refiere al artículo 24 de la misma fue reformado y adicionado por el Decreto de 7 de febrero de 1984 y 25 de mayo de 1987.

De acuerdo con el artículo 28 párrafo noveno de la Constitución: El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración contraríen el interés público.

Vías Generales de Comunicación. Reforma del 21 de enero de 1985:

Art. 20. En las concesiones se fijarán las bases a que deben sujetarse las prestaciones de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que presten al público. Con sujeción a dichas bases, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá modificar las tarifas cuando el interés público lo exija, oyendo previamente a los prestadores del servicio afectados, siempre que al hacerlo no comprometa la costabilidad misma de la explotación. Cuando los prestadores de los servicios lo soliciten y siempre que justifiquen ampliamente la necesidad de la medida, la propia Secretaría podrá modificar las tarifas”.

La ley en cumplimiento de estos mandatos constitucionales, asigna de la competencia de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, art. 34-XII, fracciones XIX y XX, esta materia, en particular a la Dirección de la Propiedad Industrial, previa la satisfacción de los requisitos que fija la ley, y con los derechos que se le asignan a los concesionarios.

La Ley de Invenciones y Marcas fue publicada en el D. O. F. del 10 de febrero de 1976. Ref. 29-XII-78; 31-XII-81.

Esta ley regula el otorgamiento de patentes de invención y de mejora de certificados de invención; el registro de modelos y dibujos industriales; el registro de marcas; las denominaciones

de origen y los avisos y nombres comerciales; así como la represión de la competencia desleal en relación con los derechos que dicha ley otorga”. Art. 1.

“La persona física que realice una invención o su causahabiente, tienen el derecho exclusivo de explotarla en su provecho, por sí o por otro con su permiso, de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta ley y su reglamento. Este derecho se adquiere mediante el privilegio de patente que otorgue el Estado y su ejercicio estará sujeto a las modalidades que dicte el interés público. El interesado puede optar, sin embargo, por un certificado de invención en los términos del de esta ley”.

“Es patentable la invención que sea nueva, resultado de una actividad inventiva y susceptible de aplicación industrial, en los términos de esta ley. También será patentable aquella invención que constituya una mejora a otra y que cumpla con los requisitos del párrafo anterior. Art. 4.

“Una invención no se considerará como nueva si está comprendida en el estado de la técnica, esto es, si se ha hecho accesible al público en el país o en el extranjero, mediante una descripción oral o escrita, por el uso o por cualquier otro medio suficiente para permitir su ejecución con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de la patente o de la fecha de prioridad válidamente reivindicada”. Art. 5.

CONCESIONES INCONSTITUCIONALES Y LIMITACIONES AL RÉGIMEN DE LA CONSTITUCIÓN

Como fase fundamental de nuestro desarrollo político y social se han nacionalizado importantes renglones de la economía nacional. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que s la ley reglamentaria respectiva. Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. D. O. F. 26 de enero de 1979.

Por otra parte, corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar distribuir y abastecer la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones que se requiera para dichos fines. Ley del servicio público de Energía Eléctrica. D. O. F. del 2 de diciembre de 1975.

También debernos aludir a que en una faja de cien kilómetros a lo largo de fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir dominio directo sobre tierras y aguas.

La Constitución ordena que sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tengan derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas.

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

Partiendo de la base de que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, el derecho se reduce a la explotación, el uso o el aprovechamiento de recursos de que se trata.

Estas actividades sólo pueden realizarse por los particulares o por sociedad .constituidas conforme a las leyes mexicanas, y no pueden hacerlo sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

La ley minera (D. O. F. del 26-VH.1992), dispone:

“Sólo podrán obtener las concesiones a que se refiere esta ley, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes que se refiere la Ley de reforma agraria, las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la ley respectiva y autoridades y registradas por la Secretaría de industria y Comercio y las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo con lo dispuesto por esta ley”. Artículo 11. (Hoy Secretaria de Energía, Minas e Industria Paraestatal).

Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión dispone:

Artículo 23. No se podrá ceder ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjera, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.

Artículo 24. Las acciones y participaciones emitidas por las empresas que exploten una estación radiodifusora, que fueren adquiridas por un gobierno o personas extranjeras, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto para el tenor de ellas y pasarán al dominio de la nación los derechos que representen, sin que proceda indemnización alguna.

Artículo 25. Los permisos para las estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas, sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos o sociedades cuyos socios sean mexicanos. Si se tratara de sociedades por acciones éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas y aquéllas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de socios.

Estos ejemplos son suficientes para comprobar el criterio uniforme de las leyes administrativas mexicanas sobre la intervención de extranjeros o de gobiernos extranjeros.⁶

La ley también ha considerado indispensable asegurarse de las posibilidades económicas, morales o financieras de los concesionarios, ya sea comprobando la Propiedad o posesión de las tierras como en el caso del artículo 121 de la ley federal de aguas de propiedad nacional; o de requisito; locales o municipales como en la ley de la industria eléctrica. Artículo 11.

La ley de radio y televisión exige un depósito, tal es el caso del artículo 18 (reformado):⁷

“La Secretaría de Comunicaciones y Transportes señalará al solicitante el monto del depósito o de la fianza que deberá constituir para garantizar que se continuarán los trámites hasta que la concesión sea otorgada. De acuerdo con la categoría de la estación radiodifusora en proyecto, el monto del depósito o de la fianza no podrá ser menor de diez mil pesos ni exceder de cincuenta mil pesos, y el de la fianza será de 5 a 50 mil pesos. Si el interesado abandona el trámite, la garantía se aplicará en favor del erario federal.

Procede la declaración de abandono de trámite, cuando el interesado no cumpla con cualquiera de los requisitos técnicos, jurídicos o administrativos dentro del plazo que señale la Secretaría de Comunicaciones Y Transportes. Para tal efecto se seguirá el procedimiento a que alude el artículo 35 de esta ley.

En todo caso, el plazo real para el cumplimiento de la totalidad de los requisitos citados en el párrafo precedentes será de un año; sin embargo, a juicio de la Secretaría, dicho plazo podrá prorrogarse hasta por un periodo igual, si existen causas que así lo ameriten”.

Las concesiones para la industria eléctrica han sido eliminadas por la reforma constitucional al artículo 27.

La ley del servicio público de energía eléctrica publicada en el D. O. F. del 22 de diciembre de 1975, ordena:

“Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación el servicio público y en los términos del artículo 27 constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines”. Artículo 1 de la ley. Al mismo tiempo se declara que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público.

⁶ Veles Derecho Administrativo París 1959. T. II Pág. 570.

⁷ Decreto por el que se reforma el artículo 9º fracción II, 18, 19 Y 30 fracción III de la Ley Federal de Radio y televisión DOF. 10 dic. 1980.

Por lo que se refiere a las Concesiones otorgadas con anterioridad al artículo cuarto transitorio ordena: “A partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica. Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución y liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas.

Artículo 28, párrafo quinto constitucional. Reforma de 3 de febrero de 1983, elimina la concesión del crédito y la banca. “El servicio público de banca y crédito no ser objeto de concesión a particulares”. Artículo 28, párrafo de la Constitución.

No habrá concesiones en materia de combustibles nucleares. Artículo 27, párrafo séptimo de la Constitución: “Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos”.

Después de reiteradas discusiones fue aprobada la Ley General de Energía Nuclear y publicada en el D. O. F. 4-11-1985.

CLASIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La legislación administrativa y los autores, parten de diferentes puntos de vista para clasificar a las concesiones administrativas. La clasificación más las reduce, a tres grupos importantes, la legislación extranjera no es uniforme en este sentido.

- a) La concesión de servicio público.
- b) La concesión de explotación de la Federación, en las cuales se incluyen la concesión minera, la de aguas, las de radio y televisión, la forestal, etc.;
- C) Otros tipos especiales de concesión, como las registradas, las ganaderas y otras

También las leyes administrativas formulan sus propias clasificaciones de la materia especializada que tratar. Tal, es el caso del artículo 13 de la ley federal de radio y televisor que indica:

Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales de experimentación escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole”.

Garrido Falla nos dice: ⁸

⁸ Garrido Fallo, Tratado, ob.Cit., pag, 406-607. Tomo I.

“La pluralidad de actos que con tal concepto se cubren haya de dar lugar a su vez, a una clasificación de las concesiones: 1. Concesiones, traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración pública es titular en relación con el servicio público o el dominio público, concesión de servicios públicos y concesiones sobre el dominio público; 2. Concesiones constitutivas, mediante las que, en la base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley, la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades”, el propio autor comenta que no obstante lo generalizado de tal clasificación, sólo las concesiones traslativas responden con todo rigor a las exigencias del concepto.

RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL ESTADO CON EL PÚBLICO

La doctrina administrativa establece que todas las concesiones se determinarán expresamente en el pliego de condiciones. El Consejo de Estado francés afirmó taxativamente el carácter contractual de las cláusulas de concesión.

El artículo 28-29 de la Ley de Aguas Nacionales (4.XI1-1996) ordena: “El título de concesión contendrá: I. Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario; II. Referencia a la declaratoria de propiedad nacional de las aguas de que se trate; el Nombre, ubicación y descripción de la corriente o depósito; IV. Gasto, volumen anual y régimen de la demanda; V. Destino de las aguas; VI. Normas para evitar la pérdida de aguas por infiltración o evaporación; VII. Normas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas superficiales o del subsuelo; VIII. Ubicación y descripción de las obras; IX. Prohibición de modificar las condiciones del aprovechamiento; X. Prohibición de gravar o transferir la concesión, sin previa autorización de la Secretaría; XI. Duración de la concesión; XII. Causas de revocación y de caducidad de la concesión, y XIII. Disposiciones Especiales”.

Los actos que afectan las relaciones entre el Estado y la forma de explotación de una concesión, son regulados por disposiciones administrativas de derecho público, que aseguren el interés general, el debido aprovechamiento de la riqueza pública para fines sociales, o la atención de un servicio público.

En cambio, se rigen por el derecho privado la adquisición, comercio y disfrute de los derechos que ellas engendran; debiendo precisarse las situaciones jurídicas que se refieran a los derechos que engendran los contratos que tengan por objeto la explotación de lotes mineros o la enajenación de los derechos mineros y los con tratos que celebren los particulares con las sustancias, productos o servicios relativos, independientemente de los actos civiles que deben regirse, en su caso, por el código civil o por el código de comercio o las leyes mercantiles especializadas.

Por eso el régimen de la concesión de explotación de bienes del Estado es de estricto derecho, estableciendo ineludibles obligaciones del concesionario, como en los casos a que se

refiere el artículo 45 de la ley minera y el artículo 46 de la ley de aguas. Por otra parte, el Estado no debe olvidar que si un particular adquiere una concesión, es para sacar un provecho razonable de ella, poniendo su capital y trabajo en una empresa que puede ofrecer beneficios o pérdidas. Combinar el interés general y el interés privado del concesionario es la base de la concesión.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, el concesionario, además de las relaciones, con el poder público, mantiene relaciones con los particulares.

En la asignación en materia minera y de aguas, se diferencia el régimen jurídico de la explotación de bienes del Estado, de aquel que rige a los organismos del sector público. Su finalidad es diferenciar el régimen de los particulares de aquel que rige los organismos del sector público, gobiernos estatales y municipales.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN

La doctrina administrativa ofrece diversos criterios para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, en tanto que en la doctrina administrativa extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión, en la doctrina administrativa mexicana ha prevalecido el criterio de considerarla como un acto de naturaleza compleja o mixta.⁹

Las diferentes opiniones que se han expresado para determinar la naturaleza de la concesión, pueden enunciarse en estos términos:

- a) La teoría contractual de la concesión;
 - b) La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia;
 - c) La concesión como un acto mixto.
- a) La teoría contractual de la concesión
- a) *La teoría contractual de la Concesión.*

La teoría contractual es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la concesión de servicio público.

La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración pública y el concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico.

⁹ Gabino Fraga ob. cit. 1984, pag. 242,367, 23ª ed.

b) *La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia.*

Para esta opinión la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

c) *La concesión como un acto mixto*

La tesis que prevalece en los diversos autores, es la que considera a la concesión como un acto mixto: un acto unilateral y un acto contractual. "La concesión se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo. La situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante; la contractual le está subordinada; es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Del carácter complejo del acto de concesionario por la gestión que asume. Del carácter complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Así, no está el concesionario en una situación puramente contractual, como el contratista de obras públicas, puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como el funcionario público porque no deja de ser un simple particular. *Cigüeña Ob. Cit. Pag. 465.*

De estas diversas teorías la que predomina principalmente en la doctrina administrativa francesa es la que considera la concesión como un acto mixto. Duez considera que la concesión resulta de un acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al peligro de condiciones establecido, por la administración, que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deben percibirse de los usuarios, las sanciones en caso de faltas del concesionario o sus obligaciones, la duración de la concesión, etc.

"Hoy día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual. El carácter dominante es este último".

"Son de naturaleza reglamentaria, todas las reglas que fijan la organización y el funcionamiento del servicio (prestación que proporciona a los usuarios, derechos, etc.), la situación no es sobre este particular diferente a la del servicio administrativo".

Es necesario no cerrar los ojos ante la realidad de las instituciones administrativas. La concesión, como otras tantas instituciones administrativas, son instituciones en transición. De afirmarse el Estado liberal la concesión seguirá siendo un medio auxiliar del Estado para impulsar su desarrollo económico; de acentuarse el Estado intervencionista la concesión deberá tender a desaparecer.

Entretanto el Estado podrá aceptar la tesis contractual, ni aun la naturaleza compleja o mixta de la concesión. El Estado de nuestros días se ha transformado radicalmente al amparo de una política económica, rápida y flexible que no deberá detenerse en los intereses particulares, sino que deberá hacer valer el interés general, imponiendo en forma total el régimen jurídico que las circunstancias exijan. Las grandes carencias de nuestros pueblos demandan una acción continua, eficaz, flexible e inmediata del Estado que, deberán consagrar las leyes administrativas.

9. CAUSAS DIVERSAS QUE GRAVAN UNA CONCESION

Tanto las concesiones de servicio público como las concesiones de exploración de bienes del Estado y los otros tipos que hemos señalado de concesión son manejadas por los particulares por motivos comerciales, es decir, para obtener una utilidad lícita, de acuerdo con los términos de la propia concesión. Puede hacerse incosteable la explotación de una concesión por causas internas de la propia empresa, o por causas externas a la misma, que graven de tal manera la economía o el régimen de la misma que hagan difícil su explotación.

Hay responsabilidades legales de la empresa frente al Estado y frente a los propios particulares en su caso.

En determinadas situaciones es el propio Estado el que agrava la situación de una empresa, al exigirle prestaciones o situaciones que no puede lícitamente solventar, salvo que el propio Estado encuentre el medio de proteger esa situación también puede complicar el manejo de una empresa la excesiva reglamentación del servicio. El Estado interesado en proteger una fuente de trabajo puede proporcionar a las empresas exenciones, privilegios, beneficios, subsidios, que defiendan su equilibrio financiero.

En materias fundamentales relacionadas con la economía nacional, la tendencia debe ser a la nacionalización de las fuentes principales de la economía, porque los constantes paliativos no conducen sino a entorpecer la marcha del desarrollo económico nacional.

En ningún caso las medidas de índole constitucional o legislativa deben implicar procedimientos de compensación. Tenemos como ejemplo los casos de Real del Monte, de Anganguo y otros, en los que el Estado ha protegido esta fuente de trabajo al hacerse improductiva para sus empresarios, formando cooperativas y rodeándolas de ciertos beneficios.

Las causas extracontractuales imprevistas en la concesión, que hacen onerosa la explotación de una empresa, no son en ningún caso imputables al Estado. También hemos de referirnos al rescate, al derecho de reversión y a la asignación.

TÉRMINO DE LA CONCESIÓN

Es la ley administrativa la que en cada caso fija la duración temporal de las concesiones. Valgan los siguientes ejemplos:

Las concesiones mineras se otorgan por 25 años, renovables por otros 25 años. Sobre vías generales de comunicación se otorgan por 20 años las de caminos, y se limitan a 5 vehículos por titular; a 30 años las de obras en zonas federales; a 30 años las de radiodifusión y televisión, por 30 años refrendables; las concesiones de caza y pesca son muy limitadas.

Artículo 30 de la Ley Federal de Radio y Televisión:

“El término de la concesión no podrá exceder de 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros”.

Artículo 29- de la ley minera, alude a los contratos de obra.

Artículo 34, párrafo quinto: “Las concesiones mineras de explotación otorgadas conforme a esta ley tendrán una duración de 25 años que se contarán a partir de la fecha de expedición del título correspondiente”.

La explotación de una concesión implica una fuerte inversión de capital que necesariamente debe ser recuperada en la duración de la misma. Es deber del poder público tomar en cuenta estos factores para fijar las condiciones generales de una concesión.

Debemos insistir en que debe desterrarse de la concesión toda idea contractual, para someterla a un estricto régimen de derecho público. La tendencia intervencionista del Estado, el nacionalismo económico y la economía dirigida, implican principios que eliminan cualquier interés particular que puede menoscabar el interés general. Estamos en una época de grandes transformaciones jurídicas y la concesión es una de las instituciones administrativas que ha sido más afectada en las reformas constitucionales y en los desarrollos de la doctrina administrativa.¹⁰

Las últimas leyes administrativas abundan en preceptos que establecen limitaciones, reducciones, prohibiciones de todo género y dan al poder público medios poderosos para rescatar las concesiones.¹⁰

¹⁰ Ley de Vías Generales de Comunicaciones, art. 57,61 y 66

La concesión fija la duración de la misma. No debe pensarse en términos excesivos, sino limitados o temporales de acuerdo con la naturaleza del servicio.

El establecer el servicio implica un régimen económico y financiero que debe tomarse en cuenta, pues el concesionario debe recuperar su inversión, o en todo caso fijarse las reglas de la concesión para que el Estado recupere el servicio, si así es conveniente, o fijar las nuevas condiciones que regularán la prestación.[...]

2.6 Expropiación, decomiso, requisición, servidumbres administrativas, nacionalización, confiscación, modalidades de la propiedad, ampliación de soberanía territorial, esquilmos.

2. C. DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto.
Elementos del Derecho Administrativo.
Noriega Editores, Segundo Curso. 2002,
Pág. 98-120, 460-465, 469-472.

[...] En el derecho público existen procedimientos que no corresponden al campo del Derecho Administrativo, sino al Internacional Público, como son: la ocupación, la conquista, la accesión y la prescripción. Tradicionalmente los procedimientos y actos de adquisición que pertenecer al Derecho Administrativo son: la expropiación, la confiscación, el decomiso o comiso, la requisa, la nacionalización y las modalidades a la propiedad.

3.2. LA ADQUISICIÓN DE SOBERANÍA TERRITORIAL

En lo relativo a este procedimiento, el autor citado señala:

“El Estado, en uso de su soberanía legislativa y en concordancia con los principios de Derecho Internacional Público, puede reclamar para sí determinados elementos territoriales, a través del ejercicio de su soberanía legislativa, al dictar leyes que incorporen a su territorio elementos que antes no formaban parte de él, o bien, ampliar su soberanía sobre los ya existentes”.

Como ejemplo de lo anterior se citan las reformas constitucionales al artículo 27, publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 20 de enero de 1960 y 24 de diciembre de 1969. En la primera México incorporó al dominio de la nación la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas y el espacio situado en el territorio nacional, y en la segunda quedaron incluidos en el artículo 42 constitucional, como parte integrante del territorio nacional. Por otro lado, se amplió la extensión del mar territorial a 18 millas marítimas, primero al reformarse el artículo 18, fracción II, de la anterior Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario

Oficial del 24 de diciembre de 1969, y que actual mente se encuentra reconocida por la Ley de Bienes Nacionales en vigor y por la Ley Federal del Mar.

Por último tenemos la incorporación de la zona económica exclusiva, que primero se realizó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, y posteriormente por reformas al párrafo octavo del artículo 27 constitucional, publicadas en el diario mencionado con fecha del 13 de febrero de 1976.

Conforme a estos procedimientos el Estado pudo adquirir el dominio de los bienes señalados, que antes del ejercicio de su soberanía legislativa no tenía.

3.3. LOS ESQUILMOS

Para Acosta Romero (Ob. cit., pág. 600) los esquilmos son la ...apropiación de ciertos bienes que se consideran desperdicios. En efecto, hay casos en que la basura puede industrializarse mediante la relación de determinados artículos que todavía pueden transformarse y rendir utilidad, como son el desperdicio de metales, de papeles o la transformación de los desperdicios orgánicos en abonos”.

“Creemos que también pueden considerarse dentro de este supuesto la utilización que haga la Administración Pública, central o descentralizada, de elementos que se consideran como desperdicios y cuyo uso puede significar un ingreso para el Erario Público; por ejemplo, la chatarra de los ferrocarriles, el desperdicio de papel de las oficinas públicas, etc.”

3.4. EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA

La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus bienes para el cumplimiento de un fin de pública mediante el pago de una indemnización.

En México, la base constitucional de la expropiación se encuentra en el segundo párrafo del artículo 27 que establece:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Esta institución de derecho público surge por la imperiosa necesidad que tiene el Estado de satisfacer las necesidades públicas, sacrificando, inclusive, la propiedad privada.

3.4.1. Teorías que fundamentan la expropiación

A nivel doctrinal, las teorías más importantes que han pretendido fundamentar el derecho del Estado a la expropiación son dos: a) la del dominio eminente, según la cual el Estado conserva el

poder para disponer de tales propiedades cuando el interés público lo requiera, en virtud de que a la nación le corresponde la propiedad originaria de las tierras y aguas ubicadas dentro del territorio nacional, y sólo por una concesión suya se constituye la propiedad privada, y b) la de los fines del Estado, que sostiene que la expropiación se justifica por las necesidades que el Estado tiene para cumplir sus fines, entre los que tiene primordial importancia el bien común.

3.4.2. Elementos de la expropiación

Los elementos esenciales que integran la expropiación son: a) los sujetos; b) el bien objeto de la expropiación; c) el fin que justifica o determina la expropiación; d) el procedimiento expropiatorio, y e) la indemnización.

a) Sujetos

Los sujetos de la relación expropiatoria son el sujeto expropiante, el expropiado y el beneficiario. El sujeto expropiante, o activo, siempre es el Estado, y se manifiesta a través de la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal. El sujeto activo se distingue en dos momentos: el primero como órgano legislativo, sea de la Federación o de los estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, cuando en forma general determina los casos de utilidad pública por los cuales puede ser expropiada la propiedad privada; el segundo representado por el órgano administrativo, que de clara en cuáles casos concretos se está en presencia de una causa de utilidad pública y el cual tramitará el procedimiento correspondiente.

En materia federal, al Ejecutivo de la Unión le corresponde emitir la declaratoria de utilidad pública, que constituye propiamente la expropiación, previa tramitación del procedimiento respectivo a cargo de la secretaría del ramo, correspondiéndole a la Secretaría de Gobernación dicha facultad en los casos en que no sea encomendada a otra dependencia.

Tendrán el carácter de sujetos expropiados los particulares, sean personas físicas o colectivas, que sean titulares del bien expropiado, los cuales podrán ser capaces o incapaces, e inclusive aquellos propietarios cuyo nombre o domicilio se ignoren.

Los beneficiarios podrán ser la Federación, los estados, municipios, el Distrito Federal, o bien otras personas, como puede ser un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal, los ejidos en materia de expropiación agraria, o inclusive particulares concesionados.

b) El bien objeto de la expropiación

Podrán ser objeto de expropiación todos los bienes susceptibles del derecho de propiedad, sean muebles o inmuebles, o derechos como son los de autor y los de patentes de invención. De éstos se excluye el dinero, ya que como apunta Acosta Romero (Ob. cit., pág. 595): “Sería ilógico expropiar dinero para indemnizar con dinero. . .”, así como los bienes de dominio público, en virtud

de que ya están afectos directa o indirectamente a la utilidad pública y, por lo tanto, la expropiación no tendría razón de ser, por inútil.

e) El fin que justifica o determina la expropiación

El fin que justifica la potestad expropiatoria lo constituye la utilidad pública. Fernández del Castillo (La Propiedad y la Expropiación en el Derecho Mexicano Actual, pág. 75.) señala que en virtud de que

“la utilidad es la cualidad que atribuimos a las cosas para satisfacer nuestras necesidades”

Para que haya utilidad pública se precisa de una necesidad que requiere ser satisfecha, un objeto capaz de satisfacer y un posible destino concreto del objeto a la satisfacción de la necesidad.

Conforme al texto del artículo 27 constitucional, corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados determinar las causas de utilidad pública. Por ello es discrecional el ejercicio de la potestad de de terminar las causas de utilidad pública, sin embargo, esta facultad no debe ser ejercida de manera caprichosa ni arbitraria, ya que está condicionada al logro de la satisfacción de las necesidades colectivas, que corresponde al Estado cubrir.

De esta manera, el concepto de utilidad pública debe estar íntimamente relacionado con las atribuciones del Estado, de tal modo

“que el legislador no puede considerar como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad cuando el Estado no tiene conferida la atribución correspondiente para atenderla”. (Fraga, Gabino, ob. cit., pág. 383.)

La Ley de Expropiación, en su artículo I señala las siguientes causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje; construcción de oficinas para el Gobierno Federal, y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios en beneficio colectivo.
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como característica notable de nuestra cultura nacional.
- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo

necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootia, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas.

VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII. Los demás casos previstos por leyes especiales.

Conforme a esta última fracción las leyes administrativas especiales son las de aguas, minera, petróleo, vías de comunicación, ecología, agraria, habitacional, etc.

d) El procedimiento expropiatorio

El ejercicio de la facultad expropiatoria está sujeto a un procedimiento administrativo, que aunque no reviste formalidad alguna, los requisitos que comprende constituyen auténticos derechos de los particulares expropiados y que es necesario observar con el fin de no convertir a la expropiación en un acto ilegal.

En materia federal, corresponde al Ejecutivo de la Unión hacer la declaratoria de utilidad pública, previa tramitación del expediente administrativo a cargo de la secretaría respectiva; en los casos no encomendados a una dependencia en particular lo efectuará la Secretaría de Gobernación.

No obstante que la ley federal de la materia no establece los elementos que integrarán el expediente administrativo de expropiación, el criterio unánime es que deberá formarse con la solicitud de expropiación, la determinación del bien que se pretende expropiar, la calificación concreta de la utilidad pública y la determinación de su necesidad.

El procedimiento expropiatorio se inicia de oficio, o bien a petición de parte; esto último en aquellos casos en que las leyes especiales establezcan la posibilidad de que los beneficiarios soliciten expropiaciones, por ejemplo, en materia de aguas, minas, etc. En ambos casos se deberá establecer el bien que se pretende expropiar y realizar los estudios pertinentes que determinen que el objeto expropiatorio es adecuado para satisfacer la necesidad pública que se pretende; posteriormente el Presidente de la República hará la declaratoria de expropiación. En esta etapa

no rige la garantía de previa audiencia, lo cual ha sido reconocido por la jurisprudencia No. 391 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que menciona:

“EXPROPIACIÓN, LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA NO RIGE EN MATERIA DE.- En materia de expropiación, no rige la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, porque este requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental”.

“Sin embargo, la propia Corte ha reconocido que cuando la ley respectiva ordene que dentro del procedimiento se dé oportunidad al afectado para que presente sus defensas, hay obligación de seguir ese procedimiento”. (Fraga, Gabino, ob. cit., pág. 385.)

La declaración de expropiación es para Fernández del Castillo (ob.cit. Pág. 103.)

... el acto de autoridad por el cual se hace pasar la propiedad, del expropiado a la persona en cuyo favor se haga la expropiación”.

Conforme al artículo 4ª de la Ley de Expropiaciones, la declaratoria de expropiación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y, además, será notificada personalmente a los afectados; pero en caso de ignorarse el domicilio de éstos, se ordenará una segunda publicación en dicho diario, la que hará las veces de notificación personal.

En contra de la declaratoria de expropiación los afectados podrán interponer recurso administrativo de revocación ante la dependencia que haya efectuado el trámite, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de dicha declaratoria, el cual suspenderá el procedimiento administrativo de ocupación, con excepción de los casos previstos en las fracciones V, VI y X del artículo I de la Ley de Expropiación antes mencionado.

En los casos en que proceda la ocupación del bien expropiado, ya sea por haber quedado firme la declaratoria de expropiación, o porque no pro cede la suspensión del procedimiento respectivo, corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología determinar el curso de dicha ocupación (artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales).

La facultad que la ley otorga a la secretaría de Estado aludida ha dado lugar a dos opiniones contrarias. La primera sostiene que la ejecución de la declaratoria de expropiación se debe efectuar por autoridad judicial, tesis que tiene su apoyo en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 27 constitucional que establece:

“El ejercicio de las acciones que correspondan a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial”; en consecuencia, “como la expropiación constituye una de las acciones que a la Nación corresponde por virtud del artículo 27, la aplicación de la parte transcrita del mismo obliga a recurrir a la autoridad judicial”. (Fraga, Gabino, ob. cit., pág. 379.)

La segunda sostiene que no es necesaria la instrumentación judicial para la ocupación temporal o definitiva del bien expropiado, ya que esto es una facultad de la autoridad administrativa, para lo cual se apoya en lo dispuesto por la propia fracción VI del artículo 27, conforme al cual se fijan las reglas de la expropiación, reservando exclusivamente a la autoridad judicial su intervención en el procedimiento de indemnización al establecer que:

“El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y *resolución judicial*”

Este último criterio es el que adopta nuestra legislación, mismo que también ha retomado el Poder Judicial en algunas tesis jurisprudenciales, entre las cuales está la emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 5220/80, incluido en el informe de 1980, Primera Parte, pág. 350, que establece:

“...el segundo párrafo de la misma fracción VI del artículo 27 de la Carta Magna, no establece que para emitir la declaratoria de expropiación se deba seguir un procedimiento judicial, pues al contrario, dispone que lo único que deberá quedar sujeto a resolución, será el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular a la asignación del valor fiscal”, agregando más adelante “. . . lo que no sucede en materia de expropiación, porque para emitir el decreto expropiatorio el Estado no ejercita acción ante algún tribunal, ya que tal decreto se dicta unilateralmente por la autoridad administrativa...”

e) La indemnización

La indemnización constituye una de las garantías individuales a favor del expropiado y consiste en la retribución que hace el Estado en virtud de la lesión producida por la desposesión de la propiedad privada. Conforme al derecho común, la indemnización tendrá lugar en los casos en que una persona, obrando ilícitamente, cause daños y perjuicios a otra. En este contexto, la reparación consiste en la restitución de la cosa en el mismo estado en que se encontraba antes de producir la lesión, o entregando otra del mismo género y calidad, para que el patrimonio afectado quede en las mismas condiciones, y sólo en los casos en que tales reparaciones no sean posibles, esto se hará cubriendo su valor en dinero.

Sin embargo, tratándose de la expropiación por causa de utilidad pública no sucede así, ya que el daño sufrido por el particular no es producto de la actividad ilegal de la Administración Pública, y por tal motivo

“..la indemnización es una reparación debida por la Administración Pública al titular de ciertos derechos que ceden ante el ejercicio legítimo de una potestad administrativa”. “... (Altamira Gigena, Julio I., Responsabilidad del Estado, Pág.45)

Por otro lado, la reparación no podrá consistir en restituir la cosa, ni entregarle otra del mismo género y calidad, puesto que la cosa expropiada des aparece jurídicamente por completo para el antiguo propietario, a quien no puede entregársele una del mismo género y calidad, pues entonces la expropiación no tendría razón de ser, dado que aquello que la administración pretendiera pagar, sería igual a lo que pretendiera expropiar.

Por esta razón, la indemnización, por regla general, se cubrirá en dinero. Sin embargo, en nuestro sistema jurídico se reconocen otras formas; de pago, como en materia de expropiaciones agrarias, que conforme a la fracción XVII, inciso a), del artículo 27 constitucional se prevé que pueda ser a través de bonos de la deuda agraria local. Asimismo, el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales señala otra forma de pago, ya que establece que la indemnización podrá efectuarse mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar de los valores, siempre que se trate de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro veces el salario mínimo general de la zona económica en la que se localice el inmueble expropiado, siempre que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado. Tales supuestos también procederán en los casos de campesinos de escasos recursos económicos, cuando se les entreguen terrenos de riego en sustitución de los que les hayan sido afectados como consecuencia de la ejecución de obras hidráulicas o de reacomodo o relocalización de tierras en zonas de riego.

La indemnización tiene como fundamento el principio de la igualdad de todos ante las cargas públicas, el cual “hace odioso el sacrificio especial sin indemnización”.

Conforme a los artículos 27, fracción VI, constitucional, y 10 de la Ley de Expropiación, el monto de la indemnización, en primer lugar, se basará en el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

En virtud de que esta primera forma de valorar el monto de la indemnización tiene un carácter netamente fiscal, para determinar el valor comercial tales preceptos establecen que el exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal, se efectuará por juicio pericial y resolución judicial, lo cual también opera cuando los valores no estuvieran fijados en las oficinas rentísticas.

El sistema antes descrito para la fijación del monto de la indemnización no es suficiente para lograr el pleno resarcimiento del daño causado, lo que provoca que tal indemnización no sea integral al comprender sola mente el pago del valor del bien, pero no los daños o perjuicios que resultan de la consecuencia directa e inmediata de la expropiación, como son los gastos de mudanza y desocupación que el afectado tenga que erogar, y tampoco contempla la pérdida que la desvalorización de la moneda pueda tener, sobre todo en aquellos casos en que el pago se efectúa a plazos.

Los pagos de intereses sólo están reconocidos por la Constitución tratándose de expropiaciones agrarias, pero no para los demás casos, respecto de los cuales no podría ser aplicable el interés establecido por el Código Civil (artículo 217), ya que como lo hemos señalado, la indemnización en esta materia no se basa en las reglas del Derecho Civil.

El artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que corresponde a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijar el monto de la indemnización, en los casos de adquisición por vía de derecho público que requieran la declaratoria de utilidad pública, pero tal situación no es operante tratándose de expropiaciones, puesto que es contrario al sistema antes descrito previsto en la Constitución.

Por lo que respecta a la época en que deberá efectuarse la indemnización, la Constitución es omisa para las expropiaciones de tipo general, ya que sólo establece que se harán mediante indemnización. Sin embargo, para las agrarias en que la indemnización se cubrirá con bonos de deuda agraria, lógico es que se realizará con posterioridad a la expropiación.

Fuera de este último caso, ha existido una gran controversia respecto de si el pago puede ser previo o posterior a la desposesión del bien respectivo, por el significado que debe darse a la palabra mediante empleada por la Constitución Política de 1917.

Dos han sido las opiniones que al respecto se han manifestado. La primera considera que la indemnización debe ser previa a la privación del bien expropiado, tal y como lo establecía la Constitución de 1857, en virtud de que aun cuando se ha sustituido la palabra previa por mediante, el sistema no ha variado.

Según Gabino Fraga (Ob. cit., pág. 387) esta tesis tiene como apoyo las siguientes razones:

a) No existiendo ninguna disposición expresa en el texto constitucional, no hay motivo para considerar que la indemnización pueda ser a posteriori”.

“b) Como la expropiación es una venta forzada que se impone a un particular, y como la venta supone a falta de cláusulas expresas la simultaneidad en el cumplimiento de las obligaciones del vendedor y del comprador, el propietario no puede ser desposeído mientras el comprador, que es el Estado, no cumpla con la obligación que tiene de pagar el precio”.

“c) La palabra ‘mediante’ usada por el texto constitucional, de ninguna manera significa que la indemnización pueda ser a posteriori, pues dicho término es empleado en otros artículos de la misma Constitución en el sentido de significar un acto previo para la realización de Otro. Así, por ejemplo, cuando el artículo 14 de la Constitución dispone que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos sino mediante juicio, está significando claramente con el término ‘mediante’ la necesidad de que el juicio sea previo a la privación que en el propio precepto prevé”.

“La tesis contraria sostiene que no puede pensarse que la Constitución exija la indemnización previa, aunque se trate de una venta forzada de bienes y aunque haya otros textos constitucionales en que tenga un significado diferente la palabra ‘mediante’, porque el cambio que al emplear esta palabra hizo el término usado por la Constitución de 1857, revela claramente que hubo un propósito de variar el requisito que dicha Constitución establecía, no siendo por lo mismo necesario que la indemnización sea previa”. (Fraga, Gabino, ob. cit., pág. 388.)

En la iniciativa, dictamen y discusión del artículo 27 de referencia en el Congreso Constituyente, no se estableció cuál sería el significado que tendría la palabra mediante. Sin embargo, Don Andrés Molina Enríquez, redactor del precepto que nos ocupa (citado por Fernández del Castillo, ob. cit., pág. 93), en declaraciones al periódico *Excelsior* de la ciudad de México el 30 de enero de 1922, expresó:

“La manera, sin embargo, de evitar que la sociedad abuse del derecho de expropiación, es obligarla a la indemnización y, desde este punto de vista, la palabra mediante indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay razón ya para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le conceden para revocar dicha resolución o para cobrar la indemnización misma. La acepción en este caso de la palabra mediante, es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios”.

En el ámbito jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia no ha fijado un criterio unánime pues en algunas ocasiones ha sostenido que “... como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y así ella llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías”. Por el contrario, en otras ha sustentado que: “Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario”. (Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1975, tercera parte, págs. 648 y 641.)

Asimismo, ha sostenido que

“... el justiprecio de la cosa expropiada y el pago de la indemnización, son actos posteriores a la expropiación”; “la indemnización debe hacerse, cuando mucho, a raíz de haberse ejecutado la expropiación”; “el plazo que transcurra entre la declaratoria respectiva y el pago del importe de la cosa expropiada, será razonable tomando en cuenta el tiempo necesario para de

terminar el monto de la indemnización y entregarla al interesado”, y “si la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia determina que la fijación y el pago de la indemnización pueden ser actos futuros, no puede tacharse de inconstitucionalidad una ley que establece plazo para cubrirla”. (Citados por Fernández del Castillo, ob. cit., pág. 94.)

Nuestra legislación adopta la segunda de las tesis expuestas, ya que en los artículos 19 y 20 de la Ley de Expropiación se establece que el importe de la indemnización será cubierto por el Estado o por el beneficiario, según sea que el bien ingrese al patrimonio de uno o del otro, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que aquélla será cubierta, mismos que no abarcarán nunca un periodo mayor a diez años. Por su parte, el artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales confiere facultades a la Secretaría de Programación y Presupuesto para fijar dichas formas y plazos.

3.5. LA REVERSIÓN

Decretada la expropiación es posible que el bien expropiado no se destine para el fin que dio origen a la causa de utilidad pública, y que, en consecuencia, la autoridad abandone la expropiación.

Cuando esto suceda, el artículo 9° de la Ley de Expropiación concede al expropiado el derecho de reversión, que es la facultad del particular para exigir la devolución del bien que era de su propiedad, cuando

3.6. LA CONFISCACIÓN

La confiscación es el apoderamiento de todos los bienes de una persona por parte del Estado. Tiene sus antecedentes en Roma y era aplicada como una pena que incidía sobre el patrimonio del reo y de los proscritos, e decir, a los que se encontraban fuera de la ley.

En virtud de que esta pena tiene carácter trascendente, ya que afecta a personas distintas del sujeto que cometió el acto ilegal, como son sus familiares, ha sido criticada y abolida en casi todos los sistemas jurídicos, siendo España la primera en derogarla en su Constitución de 1827.

En nuestro país también está abolida por el artículo 22 constitucional que establece: “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

3.7. EL DECOMISO

El decomiso, doctrinalmente se le denomina comiso, constituye una sanción establecida en la ley que tiene por efecto privar al particular de los bienes que componen el objeto de una infracción. En materia penal es la pérdida de los bienes con los cuales se cometió un delito, o de los que son objeto del mismo.

“El comiso no significa la pérdida total del patrimonio y la privación coactiva de una parte de los bienes de una persona por razón de utilidad pública (como sucede en la confiscación y en la expropiación, respectivamente). El comiso no tiene por finalidad afectar la cosa comisada a usos públicos. La cosa continúa siendo privada en manos de la administración, salvo en los supuestos especiales en que el legislador la afecta al dominio público. En general, las cosas caídas en comiso por razones de seguridad, moralidad o salubridad que sean peligrosas, pueden ser destruidas. Se podría decir, por consecuencia, que el comiso es la pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización por razones de seguridad, moralidad o salubridad”. (Diez, Manuel, Ma., tomo II, ob. cit., pág. 303.)

3.8. LA REQUISA

La requisa, denominada en la legislación y en la doctrina mexicana como requisición, es un acto administrativo unilateral por el cual un órgano administrativo impone a un particular, con base en el interés general, la transferencia de la propiedad de bienes o el uso de los mismos, e inclusive la obligación de prestaciones de servicios o de actividades, mediante indemnización.

“La requisa tiene sólo como presupuesto una necesidad, una urgencia que debe resolverse. Se trata de hacer frente a las necesidades de naturaleza extraordinaria o, cuando menos, fuera de lo normal, necesidades que no pueden preverse sino cuando nacen y no antes. Estas necesidades exigen una satisfacción inmediata. Son necesidades inicialmente transitorias por cuanto están destinadas a desaparecer con la cesación de las circunstancias de tiempo y lugar que les dieron origen. Se tratará, entonces, de una actividad extraordinaria de la administración, la que se realiza cuando esas necesidades se manifiestan con la intensidad necesaria”. (Diez, Manuel Ma., tomo II, ob. cit., pág. 299.)

La requisición puede realizarse en propiedad o en uso. La primera opera en bienes muebles y cosas fungibles; la segunda se da, por regla general, sobre bienes inmuebles.

La requisa es una figura administrativa muy parecida a la expropiación, ya que inclusive se ha dicho que es una de las operaciones expropiatorias, o bien se le ha definido como la expropiación del uso de una cosa. Entre ambas figuras existe similitud en cuanto que las dos obedecen a razones de interés público y coinciden además en el procedimiento unilateral y en la indemnización, así como en la transferencia de la propiedad de las cosas consumibles. Pero se

diferencian en cuanto al presupuesto que las origina, ya que en la expropiación la necesidad es permanente y no de urgencia, como en la requisa.

Por otro lado, la expropiación recae, por regla general, en bienes fungibles. En la requisa de bienes inmuebles o muebles fungibles sólo es de uso, en la expropiación, por el contrario, es de propiedad. Por último, cabe mencionar que la requisa podrá hacerse por la prestación de servicios o actividades, lo cual no será posible tratándose de la expropiación.

3.8.1. Requisa administrativa

Conforme a nuestro sistema jurídico existen dos tipos de requisa: la administrativa y la militar. La requisa administrativa se decreta por autoridades administrativas civiles, cuando existan razones graves de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones y otras calamidades que sea urgente hacer frente.

Este tipo de requisa podrá recaer en: a) prestación de actividades o servicios personales; b) el uso de bienes inmuebles o muebles, y c) la propiedad de bienes muebles.

La requisa de la prestación de actividades o servicios personales se encuentra limitada por el artículo 50 constitucional que establece:

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento,...

Conforme a este precepto, los únicos servicios que los particulares están obligados a prestar son el de armas, los de jurados, los cargos consejiles, los de elección popular, los de funciones electorales y censales, los servicios profesionales de índole social, así como el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

Sin embargo, de las excepciones anotadas sólo el de las armas podríamos considerarlo como requisa de servicios, ya que en los demás habría falta el elemento de necesidad urgente que caracteriza a la institución en estudio.

Existe en algunas leyes administrativas, como la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley General de Salud, la requisa de servicios, pero para que ésta no sea contraria al artículo 5º constitucional deberá procederse a la suspensión de garantías en los términos previstos por el artículo 29 constitucional, por darse los supuestos que en él se prevén, como los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Estos servicios, y por consiguiente la suspensión de garantías, sólo son transitorios, pues una vez que han cesado las causas que los originan debe cesar la prestación de servicios.

La requisita de uso de bienes inmuebles también es de carácter temporal, por lo que al cesar la necesidad urgente que la originó, deben las autoridades devolverlos a sus dueños. En nuestro país, el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que en caso de grave afectación al orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el gobierno tendrá el derecho de hacer la requisita de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte y de bienes muebles e inmuebles. Por su parte, el artículo 148 de la Ley General de Salud faculta a las autoridades sanitarias competentes para utilizar como elementos auxiliares en la lucha contra las epidemias, todos los recursos de asistencia social, tanto de los sectores públicos y sociales, como privados existentes en las regiones afectadas y en las colindantes. De lo anterior resulta obvio que conforme a este último precepto podrán requerirse hospitales, ambulancias, equipo médico y quirúrgico, etc., para hacer frente a las epidemias.

Otras formas de requisita de uso de inmuebles que contempla nuestra legislación es la relativa a la ocupación temporal prevista, entre otros ordenamientos, en los artículos 2° de la Ley de Expropiación y 12 de la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Desde el punto de vista de la doctrina se ha definido la ocupación temporal como “. . . la privación del uso y goce transitorio de un bien o cosa determina dos, mueble o inmueble. . . dispuesta a favor de otro sujeto de derecho, que puede ser un particular o la misma administración, por razones de utilidad pública y por un tiempo limitado”. (Diez, Manuel Ma., tomo II, ob. cit., pág. 267.)

Ahora bien, aun cuando en la doctrina existen diversos tratadistas que niegan que la ocupación temporal sea una forma de requisita, ya que sostienen que aquélla constituye una verdadera servidumbre porque supone la existencia de un derecho real de disposición sobre un bien privado o ajeno, existen otros que no la niegan.

Entre estos últimos se encuentra Fernando Garrido Falla (Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, págs. 322 y 323.) que a pie de página señala:

“Pero se trata de una tesis que no resulta convincente. Para explicar el poder de disposición que el Estado ejercita sobre un bien privado no es en absoluto necesario recurrir al artificio de entender que previamente se haya constituido un derecho real sobre ese bien. Por otra parte, la servidumbre administrativa responde a una idea de permanencia en cuanto a la necesidad de la utilización de un bien determinado. . . que no se da en el caso de las ocupaciones temporales, donde la finca sujeta no aparece hasta que la necesidad administrativa ha surgido”.

Esta última idea es aplicable a nuestro sistema jurídico en virtud de que el ejercicio de la potestad de requisita da lugar a verdaderas ocupaciones temporales; además porque el supuesto que da origen a éstas y a la requisita es el mismo, es decir, ambas figuras proceden para hacer

frente a una necesidad que urge resolver, y que cesa una vez que desaparecen las causas que le originaron.

La requisita de bienes en propiedad sólo tendrá lugar tratándose de muebles que sean fungibles, como pueden ser los alimentos, vestidos, combustibles y otros bienes similares.

La transferencia coactiva de estos bienes reviste ciertas características peculiares frente a los demás supuestos de la requisita administrativa, como son: a) La transferencia coactiva no se efectúa sobre un bien determinado es en una forma indeterminada que establece la cantidad de un género, por ejemplo: pan, carne, leche, etc.; b) El requisado, en estos casos, no es una persona individualizada, sino un grupo indefinido de personas, de tal manera que la requisita es una medida general y no una privación determinada, y c) Los bienes requisados no los adquiere la Administración Pública para sí, sino para destinarlos a otros sujetos privados afectados por la situación de emergencia que dio lugar a dicha transferencia.

3.8.2. Requisita militar

La requisita militar es aquella que llevan a cabo las autoridades militares, y que en nuestro país sólo es procedente en época de guerra. Este acto de adquisición tiene lugar para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas, siempre y cuando éstas no puedan ser satisfechas mediante otros procedimientos. La requisita militar en tiempo de paz está prohibida por el artículo 16 constitucional que establece:

“En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

3.9. LA NACIONALIZACIÓN

La nacionalización es un acto por medio del cual se transfiere a la propiedad pública empresas o propiedades que se encontraban en manos de particulares, para que el Estado las explote en lo sucesivo. ya sea en forma directa o por medio de organismos descentralizados; o bien la asunción de actividades que antes eran realizadas por los particulares.

“La nacionalización tiene su origen y fundamento en una determinada concepción político-económica, fuera de la cual es imposible siquiera imaginarla. Es aquella según la cual corresponde al Estado una participación decisiva en la dirección de la vida económica de una nación y esa participación puede llegar hasta el punto de que le corresponda impedir que los particulares posean y administren ciertas empresas, para asumir él mismo el papel de empresario”. (Novoa Monreal, Eduardo, Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales ante la Ley Internacional, pág. 32.)

Esta figura jurídica de derecho público no es exclusiva de los países con economías socialistas "...también tiene cabida dentro de regímenes liberales o capitalistas modernos que estiman conveniente que sea el Estado mismo el que, directa mente o a través de entidades públicas especiales, tome a su cargo la propiedad y la administración de ciertas empresas, con el fin de imprimir una dirección más decidida a la actividad económica, de impedir que los particulares se beneficien desproporcionadamente con ciertas industrias monopolísticas o muy vinculadas al interés nacional o de obtener que sean los intereses generales los que orienten la forma de producción o de distribución de la riqueza en ciertos rubros. En estos últimos casos, un criterio empírico altamente variable determina la decisión nacionalizadora, pero tras ella está siempre la idea de que toca al Estado intervenir en la función económica en toda la medida en que lo reclaman las necesidades públicas de producción de bienes y de distribución de la riqueza". (Novoa Monreal, Eduardo, ob. cit., págs. 32 Y 33)

Conforme a estos principios, en México se han llevado a cabo en 1937 la nacionalización completa de los ferrocarriles; en 1938 de la industria petrolera; en 1960 de la industria eléctrica, y en 1982 el servicio de banca y crédito. Por otro lado, con las reformas constitucionales en 1983 a los artículos 25, 26 y 28, que establecieron la rectoría económica del Estado, se ha implantado a nivel constitucional la nacionalización de las áreas consideradas como estratégicas.

A la nacionalización se le ha confundido con la expropiación, ya que ambas tienen en común que la transferencia de bienes se determina de manera unilateral por el Estado, existe la indemnización y su fin es satisfacer intereses generales.

La diferencia que existe entre ellas es que en la nacionalización se afectan en conjunto los medios de producción, abarcando una universalidad de bienes, por el contrario, en la expropiación los bienes son clara mente determinada, individualizada. Los sujetos sobre los que recae la nacionalización son los empresarios, los que poseen y explotan medios de producción; en la expropiación el sujeto expropiado carece de tal calidad, pues la misma puede recaer en cualquier persona privada, sea rico o pobre. En la nacionalización los bienes afectados pasan al dominio público; en la expropiación esto no sucede siempre, ya que dado que el beneficiario puede ser un particular, el bien expropiado puede seguir siendo de propiedad privada, como es el caso de las expropiaciones para resolver problemas de habitación popular. Por último, la nacionalización recae en medios de producción, y la expropiación normalmente en propiedad raíz.

En México la nacionalización, además del significado anterior, también incluye el procedimiento por medio del cual el Estado se apropia de bienes de la iglesia detentados por interpósita persona, conforme a lo dispuesto por el artículo 27, fracción II, constitucional y la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción y precepto constitucional citados.

Conforme al artículo primero de esta ley existen tres clases de bienes sujetos al régimen de nacionalización:

La primera clase comprende los templos destinados al culto público existentes al momento de la promulgación de la Constitución, los que en el instante de dicha promulgación lo hayan estado alguna vez y los que en lo sucesivo se erijan para ese objeto.

En la segunda se incluyen los obispos, casas cúriles y seminarios, los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones e instituciones religiosas conventos o cualquier otro edificio que hubiera sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

La tercera clase la constituyen los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén en posesión o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósitas personas.

Conforme al artículo 1º de dicha ley tales bienes son de propiedad de la nación, pero si aún no se hayan en posesión de ella, se necesita tramitar el procedimiento de nacionalización, el cual se hará efectivo mediante el acto judicial que se realizará conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, y en el que intervendrá como actor el Ministerio Público Federal.

En el caso de que los bienes de referencia ya se encuentren en posesión de la nación, pero no estén inscritos en el Registro Público de la Propiedad, la declaratoria de nacionalización se hará a través de decreto del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En este caso el procedimiento se iniciará de oficio o a petición de parte por la secretaria de Estado aludida, misma que notificará por escrito y ante dos testigos a los colindantes de los inmuebles la iniciación del procedimiento, para que dentro del plazo de quince días manifiesten lo que a su derecho convenga.

Se desconoce el nombre o los domicilios de los colindantes, o éstos se negaran a recibir la notificación, ésta se hará mediante publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el periódico oficial de la Entidad Federativa donde se localice el inmueble.

Transcurrido el plazo para que los colindantes manifiesten sus derechos, se emitirá la declaratoria de nacionalización, misma que se publicará en los diarios oficiales señalados, y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la ubicación del inmueble y en el de la Propiedad Federal.

3.10. LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD

El tercer párrafo del artículo 27 constitucional establece que:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”.

Debido a que de los debates de los constituyentes de 1917 no se desprende cuál es el significado que debe darse a la palabra modalidad, la doctrina mexicana ha pretendido determinar el contenido exacto de tal expresión y, aunque con ciertas variantes terminológicas, los autores que se han ocupado de su estudio consideran que dicho concepto significa “el modo de ser o de manifestarse una cosa” y que tratándose de la propiedad se refiere a la forma en que ella se manifiesta.

De esta manera, debemos entender como modalidades a la propiedad. La limitación o prohibición, tanto las que condicionan el ejercicio de los atributos de la propiedad como las que limitan su titularidad, que obedezcan al interés general y se impongan por un acto legislativo, pero sin suprimirla.

Este criterio es el que adopta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial No. 92 del Pleno (Semana Judicial de la Federación, quinta época, tomo L, pág. 2568.) que textualmente expresa:

“PROPIEDAD PRIVADA.- MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.- Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no siga gozando en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho”.

Las limitaciones son de derecho privado y de derecho público. Las primeras son de naturaleza civil y se imponen por razones de vecindad, atendiendo a intereses privados que benefician a los particulares. En cambio las segundas responden al interés de la colectividad y no favorecen singularmente a los particulares, sino sólo de una manera indirecta, en cuanto la beneficiaria es la sociedad en general.

En el presente estudio no interesan las de naturaleza civil, pero sí aquellas de derecho público, ya que se encuentran establecidas y reglamentadas por leyes administrativas.

Desde el punto de vista doctrinal las modalidades o limitaciones a la propiedad se dividen en restricciones administrativas) servidumbres administrativas.

3.10.1. Restricciones administrativas

Con el fin de poder determinar qué se entiende por restricciones a la propiedad es conveniente recordar las características de este derecho. La propiedad, o mejor dicho el derecho de propiedad, tiene tres características: absoluta, exclusiva y perpetua. La propiedad es absoluta en virtud de que el propietario tiene el derecho de usar su bien en la forma que estime conveniente; es exclusiva porque el propietario es el único que puede gozar del bien, y por lo mismo puede impedir que cualquier otra persona lo use sin su pleno consentimiento; es perpetua en razón de que no desaparece, el propietario siempre lo es, use o no el bien correspondiente. De acuerdo con lo anterior, la restricción recae en el carácter absoluto de la propiedad, con el fin de atemperar el derecho del propietario de usar y disponer libremente del bien.

“Las restricciones en el interés público se establecen para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con determinados intereses, es decir, con el interés general que tiene a su cargo el Estado. Las restricciones implican una actividad de policía sobre la propiedad privada cuando tiene contacto con bienes del dominio público (Diez, Manuel Ma., tomo II, ob. cit., pág. 249.)

Algunas de las restricciones que las leyes administrativas de nuestro sistema jurídico imponen consisten en la prohibición de enajenar ciertos bienes, de construir o plantar en determinadas zonas, limitaciones a la altura de las construcciones, etc. Varios de estos ejemplos se consideran en la Ley de Vías Generales de Comunicación, en la Ley General de Salud, en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y en otros ordenamientos administrativos.

También el Código Civil Federal contempla restricciones, como son las establecidas en los artículos 834, 843 y 869, que se refieren a la prohibición de enajenar, sin consentimiento de las autoridades administrativas, los bienes considerados como notables y de características manifiestas de nuestra cultura; el deber de sujetarse a las leyes respectivas para construir o plantar cerca de las plazas, fuertes, fortalezas y edificios públicos, y la prohibición de pescar en aguas privadas, sin previa autorización administrativa.

No obstante que el Código Civil regula ciertas restricciones a la propiedad, no por esto su naturaleza es civil, ya que las mismas son propias del Derecho Administrativo.

3.10.2. Servidumbres administrativas

Siendo la servidumbre un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro, perteneciente a distinto dueño, tal y como la define el artículo 1057 del Código Civil Federal, ésta afecta el carácter exclusivo de la propiedad, en cuanto que tiene como fin un desmembramiento del derecho de propiedad que hace que el propietario no sea el único que puede usar y disfrutar el bien, sino también un tercero, que en el caso de las servidumbres administrativas es la colectividad.

Conforme a lo dispuesto en el sistema jurídico mexicano, las servidumbres administrativas son parte del patrimonio del Estado, ya que se consideran bienes del dominio público, siempre y cuando el predio dominante sea alguno de los inmuebles del dominio público (artículo 2 de la Ley General de Bienes Nacionales).

Por otro lado, la ley señala que sobre los bienes de dominio público no podrán construirse servidumbres pasivas; sin embargo, sobre los bienes de dominio privado sí, aunque esto último no lo señale la ley administrativa, pero debido a que se regula por el Código Civil, le serán aplicables todas las instituciones que tal ordenamiento establece.

La doctrina moderna ha señalado los siguientes rasgos característicos de las servidumbres administrativas, que al mismo tiempo sirven para limitar el concepto frente a las restricciones administrativas: a) La servidumbre restringe, no tanto el contenido del derecho de propiedad cuanto su exclusividad, por lo que las facultades de la propiedad vienen a quedar divididas entre el propietario y el titular de la servidumbre; así es que, desde el punto de vista del propietario, la servidumbre consiste en soportar algo. En cambio las restricciones consisten, en general, en un non facere. b) La servidumbre implica, por lo tanto, la sujeción parcial del bien privado a un uso por parte de la colectividad. En cambio en la restricción el fin de utilidad pública se consigue sin necesidad de una utilización efectiva del bien afectado". (Manuel Ma. Tomo, Diez, ob. cit., pág. 250.)

Las leyes administrativas de aguas, minería, monumentos arqueológicos, vías generales de comunicación y otras señalan los supuestos en que se establecerán las servidumbres administrativas. Como ejemplos demos mencionar las que se constituyen para proteger la conservación ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos, o bien de movimientos y lugares históricos; para el tendido de cables y postes telegráficos, telefónicos o eléctricos, etc.

Por otro lado, el artículo 844 del Código Civil Federal establece servidumbres por utilidad pública para tener expedita la navegación de las vías públicas y otras obras comunales. [...]

5. En cuanto al procedimiento.

La requisición no presenta para los particulares las mismas garantías que la expropiación lo se explica a la vez por circunstancias en las cuales ella interviene, por su carácter frecuentemente provisional o por el hecho de que, cuando es definitiva comprenda solamente los bienes mobiliarios:

a) A diferencia de la expropiación ella resulta de una decisión administrativa, sin intervención de la autoridad judicial. La decisión escrita, es inmediatamente ejecutoria.

b) La indemnización no tiene el carácter previo; es regida por reglas bastante restrictivas; resulta a menudo de la aplicación de estimaciones fijadas de antemano. Cuando una valuación directa es necesaria, está confiada a comisiones consultivas, donde residen a paridad de representantes de la administración y de las agrupaciones profesionales y económicas. Por otra parte, el Estado está obligado a reparar los daños que han podido causarse a los bienes durante la duración de una requisición provisional.

c) La autoridad judicial no interviene más que para resolver los litigios en materia de indemnización: es ella la que debe asistir al propietario cuando es insuficiente la indemnización que le es propuesta.

La requisición administrativa en tiempo de paz no debe aceptarse por constituir una amenaza al derecho de propiedad y por ser inconstitucional. Mas no debe confundirse con las sanciones administrativas, en los casos no previstos debe reformarse la Constitución.

Acosado por las apremiantes necesidades sociales, el Estado tiene necesidad de 5 medios administrativos eficaces como la requisición. Cuán necesaria será una reforma constitucional que eliminará los residuos de un viejo liberalismo, atrasado y perturbador.

LAS MODALIDADES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA

CONCEPTO DE MODALIDAD A LA PROPIEDAD PRIVADA

El concepto de modalidad significa el modo de ser o de manifestarse una cosa. La modalidad, por tanto, se relaciona a una manera particular de ser de alguna cosa. En el derecho privado la palabra modalidad se reducía a una denominación de las cláusulas restrictivas. Comprende la condición, el término y el modo, que son limitaciones al contenido normal de los actos jurídicos.²⁸

La modalidad es una medida legal que modifica la figura jurídica de la propiedad, a diferencia de la expropiación que se concreta a un caso particular, las modalidades deben ser expresadas en la ley. Ellas no extinguen la propiedad, sino que la restringen o imitan

²⁸ José Manuel Cortina, la función social de la propiedad, según la Constitución de Cuba, 1946.1v.27 pags
Rafael de Piña, Elementos de derecho civil mexicano. Vol. 1, pag. 279,406 pags.

Analizando el concepto de modalidad, nos dice Ignacio Burgoa:²⁹ “El alcance de la disposición constitucional que faculta a la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público es, sin embargo, difícil de precisar. En otras palabras, para demarcar la extensión es índole misma del derecho consagrado en favor de la nación, es indispensable determinar qué se entiende por modalidades a la propiedad privada, y sobre todo, cuál es su implicación. *Es obvio que la imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abolición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues ello significaría el egreso definitivo del bien* de que se trate de la esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropiación como fenómeno diferente de aquél. Por lo tanto, *la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión de algunos derechos reales inherentes y con- sustanciales a ella, a saber, el derecho de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposición respectiva.* En consecuencia, sólo cuando afecta supresita o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada”.

También debemos aludir a la opinión de Lucio Mendieta y Núñez sobre esta materia³⁰, que nos dice: “Si como hemos dicho, *modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo (le ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad habrá modalidades no expropiación mientras el propietario conserje el ejercicio de esos atributo* modalidad ,puede ir el de libre disposición de la cosa, la nulidad misma, como cuando poner libre ella, sino dentro de condiciones determinadas; pero como no pierde totalmente el derecho de disponer de su propiedad, como ejerce el atributo de la manera impuesta por la ley, es indudable que no hay expropiación sino modalidad. La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concreta a imponer la forma de expresión de tales atributos, el modo en que serán ejercitados.

A partir de la Constitución de 1917, el concepto de modalidad ha sufrido una notable transformación al vincularse al nuevo régimen de la propiedad privada. El nuevo concepto de propiedad privada parte de tres nociones esenciales:

- a) El disfrute normal de un bien por un particular. Artículo 830 C. C. El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.
- b) La propiedad como función social, 836 a 840 del C. C.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional en su iniciación dice:

²⁹ Ignacio Burgoa Las Garantías Individuales 2ª ed. Purrua, S.A. 1954, pag. 362
³⁰ Lucio Mendieta Y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional. 2ª ed. Pags. 96 a98

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio sociales aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva, de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”. Reforma: 10-VIII-1987.

Artículo 73

Fracción XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de Preservación y restauración del equilibrio ecológico”. Reforma: 10-VIII-19.

Estamos en presencia, por lo tanto, de un nuevo régimen de propiedad, que se aparta notablemente del concepto romano de la propiedad y del concepto más evolucionado de la propiedad en el sistema liberal. Este nuevo régimen deriva del estatismo moderado que orienta nuestra Constitución, el cual ha prevalecido sobre la estructura liberal de los preceptos homólogos de la Constitución de 1857.

Las últimas reformas económicas a la Constitución, aluden al concepto de modalidades en tres ocasiones:

a) Art. 25, párrafo sexto: Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente”.

b) Art. 28, párrafo tercero: “Las leyes fijarán bases para que se señalen precios que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de

evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”.

c) Art. 28, párrafo noveno: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una importante resolución que precisa el concepto de modalidad: S. J. E. T. L., pág. 258.

Por modalidad propiedad privada debe entenderse, el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad... la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación.

“...Los efectos de las modalidades que se impriman a la propiedad privada consisten en fin extinción parcial de los atributos del propietario, de tal manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho”.

“...La finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra cosa que la de estructurar el régimen de la propiedad privada dentro de mi sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, hasta el grado que la nación lo estime conveniente”.

“...Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente”.

“Ahora bien, precisados los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad de carácter general y permanente; la segunda implica la transmisión de los derechos sobre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del expropiado o la entidad, corporación o sujeto beneficiado”.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA

Debemos distinguir el régimen de restricciones que establece el código civil para el Distrito Federal, del régimen de restricciones que establecen las leyes y reglamentos administrativos.

El régimen del derecho civil³¹

El código civil para el Distrito Federal; faculta el goce de una cosa con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

El propio código civil contiene algunos ejemplos:

Las cosas que pertenecen a los particulares y que se consideren notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, no pueden gravarse o alterarse en forma que pierdan sus características, sin autorización del Presidente de la República, concedida por conducto de la Secretaría de Educación Pública. Artículo 833 y 834 del código civil.

La obligación de cerrar o cercar una propiedad en todo o en parte, del modo que lo estime conveniente o lo dispongan las leyes o reglamentos. Artículo 842 C. C.

La prohibición de edificar, plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos, sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia. Cierta tipo de modalidades se consideran en la Ley General de Asentamientos Humanos, como las reservas territoriales, las reservas para servicios públicos, etc.

El régimen de las leyes y reglamentos administrativos

La ley de salud, los diversos reglamentos de urbanización, reparación y constitución prevén una serie de restricciones al ejercicio del derecho de propiedad.

En los casos de urbanización no es suficiente ser el propietario de una extensión ‘le terreno para emprender las obras de lotificación de servicios correlativos, corresponde al Departamento del Distrito Federal otorgar esa autorización y vigilar se cumplan todas las restricciones que establecen los reglamentos administrativos.

Las últimas reformas constitucionales introducen el concepto de modalidad; art. 31 Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, promulgado el 30 de agosto de 1928 3 párrafo VIII; art. 4 párrafo tercero; art. 25 párrafo sexto, art. 28 párrafo tercero y noveno.

LAS SERVIDUMBRES ADMINISTRATIVAS

1. Concepto de Servidumbre

La servidumbre es una carga impuesta sobre un predio perteneciente a otro propietario³⁸.

³¹ Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y en Materia Federal para toda la República, promulgada el 30 de agosto de 1928.

³⁸ Leopoldo Aguilar Carvajal, Segundo Curso de Derecho Civil. ED. Porrea, S.A. 2ª CD. De México 1967. pags. 175 y ss.

El artículo 1057 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, define la servidumbre en estos términos:

Art. 1057 La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se llama predio dominante, el que la sufre, predio sirviente”.

Como se observa de esta definición son los inmuebles los que soportan las servidumbres, por ello el artículo 750, fracción III del código civil, considera como inmuebles: Los derechos reales sobre inmuebles.

En el campo internacional cuando un Estado soporta una servidumbre, lo que hace es afectar directamente su soberanía, tal es el tránsito militar extranjero, establecimiento de bases aéreas, terrestres o marítimas y otros casos análogos.

2. Servidumbre Administrativa

Se llama servidumbre administrativa a una carga que se impone a alguno de los bienes inmuebles del Estado para beneficio de una propiedad privada o en predios particulares en beneficio del Estado.

“Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse en los términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes, se rigen exclusiva mente por las leyes y reglamentos administrativos”. Con esto se quiere indicar que las llamadas servidumbres públicas no son verdaderas servidumbres. Artículo 16, párrafo tercero. Ley General de Bienes Nacionales.

Servidumbres. “Ninguno puede tener en su favor servidumbres en bienes públicos como lo son las aguas y cauces de los ríos, ni aun por razones de concesión administrativa, porque los bienes de dominio público son imprescriptibles, no están sujetos a embargo, no pueden soportar gravamen alguno, no pueden reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de usufructo, uso o habitación, ni puede imponérseles ninguna servidumbre pasiva en los términos del derecho común, ni las concesiones o permisos para aprovechar esos inmuebles con determinados fines susceptibles de crear en favor del interesado ningún derecho o acción posesoria” Sem. jud. de la Fed. Tomo XXIX, pág. 1979 época sexta. [...] debemos comenzar por clasificar nuestro derecho administrativo en dos grupos:

- A) Servidumbre administrativa sobre bienes del dominio publico, de la Federación; Aceptadas por algunas legislaciones y negadas por nuestro Derecho Administrativo.
- B) Servidumbre sobre bienes del dominio privado de la Federación aceptadas por nuestra legislación, con las limitaciones y restricciones que la ley establece.

3 Servidumbre sobre bienes del dominio publico de la Federación.

El artículo 16, párrafo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales, ordena.

...Ninguna servidumbre positiva podrá imponerse, en los términos del derecho comun, sobre los bienes del dominio publico. Los derecho de transito, de luz, de derrame, y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos” la propia ley al aumentar en su artículo 2 los bienes del dominio publico enumera entre estos:

...X. La servidumbre, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores. El precepto citado se refiere a los bienes de uso común, agua, subsuelo, templos, bienes destinados al servicio público, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, terrenos baldíos, y demás bienes declarados por la ley inalienables e imprescriptibles.

El artículo 16, de la misma ley, “señala la forma de aprovechamiento del trabajo, señala la forma de aprovechamiento de ellos, siempre de acuerdo con las leyes y reglamentos administrativos.

Artículo 20 las concesiones sobre bienes del dominio publico no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros el derecho a realizar los usos, aprovechamiento y explotación, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.

Como vimos la ley prohíbe se establezcan servidumbre sobre los bienes del dominio publico de la federación, que en ningún caso puede tener el carácter de predios sirvientes. Las llamadas servidumbres de vista son simple tolerancia de la ley y situaciones de hecho que no afectan al bien público.

En cambio estos bienes pueden ser beneficiosos de servidumbres cuando tienen el carácter de predios dominotes.

Este régimen excepcional tiene por objeto proteger el complejo Patrimonio Nacional, que se encuentra disperso sobre todo el territorio de la Nación. Al no disponerse de medios efectivos para su protección la ley fija a ese régimen protector que lo pone a cubierto de enormes perjuicios.

Las leyes administrativas, aguas, minería, monumentos arqueológicos, vías generales de comunicación, y otros, establecen situaciones jurídicas que pudieran considerarse como servidumbre. Sin embargo, son simple tolerancias o autorizaciones legales para el ejercicio de una concesión, autorización o permiso, que sobre bienes del dominio publico de la Federación, se establece. Su naturaleza es precaria o sujeta a revocación o rescisión según los casos.

5. Las Servidumbre sobre Bienes de Dominio Privado de la Federación

El artículo 6 de la Ley de Bienes Nacionales dispone:

Los bienes del dominio privado, con excepción de los comprendidos en la fracción primera del artículo 3, que se regirán siempre por la legislación federal de tierras bosque, aguas, y demás esenciales, estarán sometidos, en todo lo previsto por esta ley

- I. Al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la Republica en Materia Federal; y
- II. En materia de dicho código no regula, a las disposiciones de carácter general, de policía y de desarrollo urbano correspondientes.

A diferencia de los bienes del dominio publico, si pueden establecer servidumbre sobre los bienes del dominio privado la Federación.

El artículo 3 de la Ley de Bienes Nacionales enumera cuales son los bienes de dominio privado: propiedad originaria, nacionalizados, vacantes, bienes de corporación extinguidas, determinados muebles y... Fracción VI. "los demás inmuebles y muebles y ... fracción VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiere la Federación".

Los bienes del dominio privado de la Federación están sujetos al régimen jurídico que establece la ley citada en su capítulo III, artículo 36 y ss.

Respecto al régimen jurídico los bienes del dominio privado de la federación son inembargables. Los particulares podrán adquirir dichos bienes por prescripción, con excepción de los terrenos nacionales y cualquier otro bien declarado imprescriptible. La prescripción se regirá por el Código Civil; Pero se duplicaran los términos establecidos por dicho código que aquella opere.³⁹

El artículo 1068 establece: servidumbre legal es la establecida por la ley, teniendo en cuenta la situación de los predios y en vista de la utilidad pública y privada conjuntamente.

GUÍA DE AUTOEVALUACIÓN

I. CONTESTA SI LOS CONCEPTOS SIGUIENTES SON CIERTOS O FALSOS.

1. El artículo 27 Constitucional plantea el principio de extraterritorialidad.
a) cierto b) falso
2. los bienes del dominio privado son aquellos que no estan afectados a la realización de un servicio publico
a) cierto b) falso
3. diga si lapropiedad de las tierras o aguas corresponden originalmente a la Nacion
a) cierto b) falso
4. el acaparamiento de las fuentes de producción esta señalado en el artículo 26 Constitucional
a) cierto b) falso
5. considera que la licencia es una concesion administrativa.
a) cierto b) falso

II. SUBRRAYE LA RESPUESTA CORRECTA.

1. La concesion se otorga en los siguientes terminos.
A) una limitacion temporal.
B) titulo que otorga la administración.
C) regimen mas flexible en cuanto al tiempo
2. Las sanciones administrativas tambien se les denomina
a) penas de policia
b) contravenciones o faltas
c) medidas de apremio.
3. Que articulo Constitucional señala solo podra hacerse por causas de utilidad publica mediante la indemnización.
a) articulo 26 C.
b) articulo 28 C.
c) articulo 27 C.
4. es un acto administrativo unilateral por el cual el organo administrativo impone a un particulo, la transferencia de la propiedad de bienes o el uso del mismo con base en el interes general.
a) requisa
b) decomiso
c) confiscación.

³⁹ Biondi, Biondo, "la servidumbre", anotaciones de José Manuel Gonzáles Porrua Jaen, España, 1978.

5. la pérdida de los bienes con el cual se cometió un delito se llama.

- a) requisa administrativa.
- b) confiscación
- c) decomiso

III. CONTESTE BREVEMENTE LO QUE SE LE PIDE.

1. ¿Qué se entiende por Patrimonio Nacional?
2. Definición de patrimonio.
3. ¿Cuáles son los bienes del dominio público?
4. ¿Qué es una concesión administrativa?
5. ¿Qué es una requisa?

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- **Acosta**, Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México 1989.
- **Martínez**, Morales, I Rafael. Derecho Administrativo, 1er y 2º curso, cuarta edición. Ed. Oxford, México 2003.