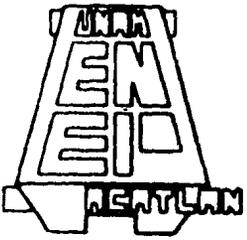
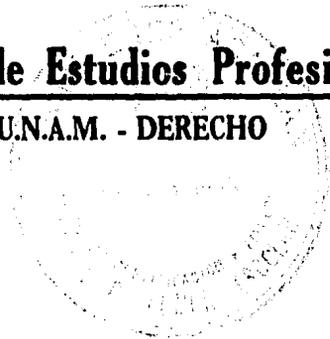


20/150



**Escuela Nacional de Estudios Profesionales**

**ACATLAN - U.N.A.M. - DERECHO**



**La Inexistencia de las Atribuciones de  
Expropiar los Servicios Concesionados  
a los Particulares en México.**

**T E S I S**

Que para obtener el título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P r e s e n t a :**

**Gustavo Martínez Ramírez**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

Introducción . . . . .	7
CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS . . . . .	10
1.- Inglaterra.	
2.- Francia.	
3.- Italia.	
4.- México.	
CAPITULO II.- LA CONCESION . . . . .	46
1.- Concepto.	
2.- Clasificación.	
3.- Otorgamiento de la Concesión.	
4.- Duración de la Concesión.	
5.- Formas de Extinción	
CAPITULO III.- LA EXPROPIACION . . . . .	98
1.- Concepto	
2.- Requisitos de Procedibilidad de la Expropiación.	
3.- Procedimiento de Expropiación.	
4.- Recursos en Contra de la Declaratoria de Expropiación.	
5.- Diferencia entre Expropiación y Otros Medios de Adquisición - de Bienes por Parte del Estado.	

CAPITULO IV.- EL PRESIDENTE DE MEXICO. . . . .	163
1.- Requisitos.	
2.- Facultades.	
3.- Límites.	
4.- Responsabilidades	
5.- Organo al que Pertenece.	
CONCLUSIONES . . . . .	195
BIBLIOGRAFIA . . . . .	201

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

La expropiación de la Banca decretada el 10. de septiembre de 1982, por el entonces Presidente de la República Mexicana, Lic. José López Portillo, provocó grandes inquietudes entre todos los mexicanos y los ciudadanos de países vecinos.

Algunos órganos dependientes del Poder Ejecutivo estuvieron a la expectativa de las Órdenes del entonces -- Presidente de la República.

Los estudiosos del derecho realizaron diversos congresos y conferencias con el objeto de explicar y disipar algunas de las interrogantes planteadas respecto del contenido del Decreto Expropiatorio; algunos expositores dieron puntos de vista favorables y otros advirtieron graves consecuencias al detectar irregularidades en el procedimiento aplicado. Esto nos llevó a estudiar algunas de las figuras jurídicas relacionadas con la decisión presidencial de expropiar los bienes de la Banca, como son la Concesión, la Expropiación y las facultades del Ejecutivo Federal, con la finalidad de determinar con bases jurídicas, que el Jefe del Ejecutivo no está facultado para decretar la Expropiación de las Concesiones, por lo que intitulamos a este trabajo de Tesis con el nombre de "La Inexistencia de las Atribuciones de Expropiar los Servicios Concesionados a los Particulares en México".

Elegimos este tema, debido a la importancia que -- por sí reviste el acto expropiatorio. La estructura jurídica que lo regula, permite que el Jefe del Ejecutivo Federal actué en forma discrecional, ya que el artículo 27 de nuestra Constitución, señala que las expropiaciones solamente pueden decretarse cuando sea invocada la causa de "Utilidad Pública" concepto cuya interpretación es amplísima y por tal se invoca en múltiples ocasiones.

Por ello intentamos con este trabajo, realizar un análisis objetivo de los medios legales con que cuenta el Poder Ejecutivo Federal para otorgar Concesiones y decretar Expropiaciones, tratando de establecer las características generales de cada uno de ellos para determinar los distintos tipos de Concesiones que se regulan en nuestra legislación y sus respectivas formas de extinción; así como las diferentes formas de adquirir bienes por parte del Estado y distinguir estos medios de adquisición con la Expropiación.

En el primer capítulo analizaremos de manera breve las legislaciones de Inglaterra, Francia, Italia y México, con el objeto de establecer los antecedentes históricos y la estructura jurídica que rige al acto de expropiación en esos países, y determinar la evolución de los conceptos utilizados. Asimismo, se hará un estudio comparativo de los sistemas de expropiación utilizados en esos países y el nuestro, con el objeto de determinar si éstos varían.

En el capítulo segundo denominado "La Concesión", - se analizará la legislación que la rige, con la finalidad de establecer el marco legal de las concesiones administrativas otorgadas por los diversos órganos del Poder Ejecutivo, el tiempo de duración que a las mismas se les fija, así como de los diferentes medios con que cuenta - el Estado para darla por terminada, ésto al amparo del sistema legal que le es propio.

En el capítulo tercero, estudiaremos a la Expropiación dentro del marco jurídico de la Ley que lo rige, -- analizando el procedimiento para decretarla, los recursos que el particular puede hacer valer en su contra. Y por último, se hará una breve referencia a algunos de -- los medios de adquisición de bienes por parte del Estado, estableciendo la diferencia entre éstos y la expropiación.

En el capítulo cuarto, serán analizados los elementos característicos que determinan las funciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como dirigente - supremo de la Nación, con el objeto de establecer si las facultades ejercidas por éste en relación a la declaración de expropiación de las concesiones otorgadas a los particulares, encuentra justificación jurídica; que es a lo que se pretende llegar.

## CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- Inglaterra.
- 2.- Francia.
- 3.- Italia.
- 4.- México.

En el año de 1938, se realizó la Expropiación Petrolera en México, después de este acto, se suscitó la Segunda Guerra Mundial, el acontecimiento que de manera más grave ha sufrido la humanidad, trajo entre otras consecuencias, que se decretaran una serie de expropiaciones, realizadas por vía legislativa, con la finalidad de otorgar seguridad y cubrir las necesidades de los países.

La Guerra, una vez concluida, planteó a los pueblos, vastos y complicados problemas sociales, políticos y económicos. A partir del año de 1945, las aspiraciones de la humanidad por alcanzar la paz y desarrollo social, se orientaron principalmente por la expropiación de los medios de producción, siendo que la realización de este postulado se tornara en una mística, que ejerciera sobre los pueblos un efecto por decirlo así, fascinante.

- 1.- Inglaterra.

En Inglaterra, la expropiación se realiza por vías que le son propias: Se sigue un sistema legal, me

diante el cual, los tres poderes existentes junto con el Rey, intervienen, siendo ésta la característica esencial del Common Law de Inglaterra.

Friedman nos dice:

"La expropiación es un procedimiento legal aplicado por un Estado competente, ejerciendo su jurisdicción aplicada dentro de su territorio, sobre los bienes de un particular por causa de utilidad pública, mediante la justa indemnización, por causa de una lesión al sujeto expropiado". (1)

Este concepto hace mención de los elementos necesarios para decretar una expropiación; establece los requisitos que deben reunirse para que proceda declarar que un bien ha sido expropiado por causa de utilidad pública.

La expropiación, siendo un medio por el cual el Estado adquiere bienes, sólo puede ejercerse por una autoridad legalmente competente, quien ejercitando su poder soberano, depositado entre los órganos superiores (Ministros) la decretara.

"El Ministerio Británico entendido en sentido amplio, está constituido por varias categorías de integrantes: Ministros miembros del Gabinete; Ministros que no forman parte del propio Gabinete, altos funcio

-----  
(1).- S. Friedman.- Expropriation in International Law. Edit. Stevens & Sons Limited. Londres, Inglaterra, 1953.- Pág. 177. Trad. Graciela Flores.

narios judiciales, es decir los llamados Law Officers, como el Attorney General For Scotland, y finalmente -- otros funcionarios de rango menor, llamados a menudo Ju-nior Ministers.

Entre los miembros del Gabinete, algunos tienen la calificación de Ministers, como los de la Tecnología, de la Energía, de los Transportes, del Urbanismo y del Gobierno Local, de la Agricultura, Pesca y Alimentación, etc., cargos todos ellos de reciente creación; otros son llamados Secretarios de Estado, es decir, Secretarios que no se encuentran al frente de Ministerios sino de Offices, y por lo general, de creación más antigua, como los del Interior, del Exterior, de la Defensa, de los Asuntos Económicos, etc., y otros son Presidentes de Boards, o Comisiones, como la de Comercio.

Actualmente el único órgano legislativo con facultades verdaderamente decisorias está constituido -- por la Cámara de los Comunes, ya que la oposición de los Loes puede ser superada siempre y la Corona no -- niega jamás su sanción.

Pero la Cámara no tiene facultades de iniciativa en materia de gastos; y también las leyes ordinarias son casi todas propuestas hoy día por los diversos ministros". (2).

-----  
(2).- Paolo Biscaretti Di Ruffia. Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Trad. Héctor Fix Zamudio. 1a. Ed. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1975. Pág. 113-115

Para que un decreto de expropiación sea aprobado, el ministro que lo proponga, deberá ponerlo a consideración del Parlamento, quien según las circunstancias, decidirá en última instancia si es o no procedente la declaración por causa de utilidad pública.

La Legislación Inglesa, establece que la expropiación es un procedimiento mediante el cual el Estado, - por causa de utilidad pública ejerce su soberanía sobre los bienes de los particulares, mediante el pago - de una justa indemnización por los daños que se le causen al sujeto expropiado.

Dicha indemnización deberá ser pagada por el Estado, de acuerdo al valor que se declare en las oficinas rentísticas, teniendo la posibilidad el particular de inconformarse por el monto a recibir, mediante apelación que presente ante el Tribunal de Propiedades.

El Maestro Henry Wade, nos dice al respecto:

"Cuando la propiedad es tomada bajo una orden de expropiación, es pagada de acuerdo con la Ley de Compensación. La orden debe ser primeramente confirmada por el ministro, antes de ser anunciada y notificada al propietario, arrendador u ocupante. Si la orden es confirmada, la autoridad adquirente debe dentro de los 3 años siguientes, notificar el "AVISO DE TRATO", el cual establece la mecánica para fijar la compensación. Cualquier controversia sobre la compensación es decidi

da por el Tribunal de Propiedades, cuya apelación recae directamente en la Corte de Apelación". (3)

En resumen, la expropiación en Inglaterra opera de la siguiente forma:

El ministro competente, según el campo de la actividad que se vaya a expropiar, deberá presentar el decreto de expropiación al Parlamento, mismo que se pondrá a discusión, con la finalidad de establecer si el mismo es de aceptarse o rechazarse.

Si a criterio del Parlamento, es procedente declarar que un bien ha pasado a ser propiedad del Estado por causa de utilidad pública, se determinará el monto de la indemnización que le corresponda al particular, según la base establecida por las oficinas rentísticas correspondientes.

En el caso de que los particulares no estuvieran de acuerdo con la indemnización fijada, será competencia de la autoridad judicial la resolución de dicha conformidad.

En este orden, podemos afirmar que el procedimiento de expropiación Inglés, conjuga la participación de los tres poderes y de la corona, toda vez que como ya se ha mencionado, el Poder Legislativo es la autoridad competente para declarar la procedencia o improcedencia de la expropiación, con base en un decreto que les

-----  
(3).- H. W. R. Wade. Administrative Law. 3a. Edic. Edit. Clarendon Press. Oxford, Inglaterra, 1974. Pág. 167. Trad. Graciela Flores.

fué presentado y que debió aprobarse. Si se declara la expropiación los bienes que eran del particular, pasarán a ser propiedad del Estado, mismos que serán administrados por el Poder Ejecutivo. De igual forma el Poder Judicial participará de las consecuencias de la expropiación, cuando el particular o sujeto expropiado no estuviere conforme con el monto de la indemnización que por derecho le corresponde.

2.- Francia.

Al sistema de desamparo de la propiedad privada, característica del Derecho Francés antiguo, siguió el de su defensa y absolutismo preconizado por la Revolución de 1789. El respeto por la integridad de la persona humana, se hizo extensivo al de los bienes que constituyen su patrimonio y se cristalizó el principio contenido en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: "La propiedad privada es inviolable y sagrada". El propietario no puede ser despojado de ella más que por interés público y mediando una previa indemnización. Las Leyes del 8 de marzo de 1810 y del 6 de julio de 1833, han robustecido las garantías del propietario, al exigir que la declaración de utilidad pública emane de una autoridad más elevada y exigiendo la intervención del Poder Judicial, y después de un jurado especial para que fije el monto de la indemnización a pagar al sujeto expropiado.

La Constitución Francesa del 21 de junio de 1793, en sus Artículos 16 y 19 nos dice:

"Artículo 16.- El derecho de propiedad es el que pertenece a todo ciudadano para gozar y disponer libremente de sus bienes, rentas, industria y fruto de su trabajo".

"Artículo 19.- A nadie puede privarse de la menor porción de su propiedad sin su consentimiento, a no ser que la necesidad pública legalmente acreditada la exija y bajo condición de una justa y previa indemnización".

La Ley del 3 de mayo de 1841 ha establecido definitivamente, las reglas de la expropiación. Esta Ley ha quedado parcialmente modificada por las del 6 de noviembre de 1918 y 17 de julio de 1921. Además de éstas, existen otras que regulan puntos secundarios de la expropiación.

Después de 1945, en Francia, fueron decretadas varias expropiaciones en masa, por lo que ese país se colocó a la cabeza de Europa Occidental en lo que respecta a las expropiaciones realizadas.

La fuente de régimen de expropiación ha conocido grandes reversiones sucesivas: La del Decreto de Ley del 8 de agosto de 1935, después, recientemente la del

Reglamento del 23 de octubre de 1958, que no ha sido - ni modificado, ni complementado sobre puntos particulares.

El actual Código de Expropiación publicado el 14 de abril de 1977, nos dice:

"Article L. 11-1.- L'expropriation d'immeubles, en tout ou partie, ou de droits réels immobiliers, ne peut être prononcée qu' autant qu' elle aura été précédée d' une déclaration d' utilité publique intervenue á la suite d' une enquete et qu'il aura été procédé contradictoi rement á détermination des parcelles á exproprier, ainsi qu' á la recherche des propriétiaires, des titulaires de droit réels et des autres intéressés".

(Artículo 10.- La expropiación de inmuebles, - en todo o en parte, o de derechos reales inmobiliarios, no podrá ser pronunciado en tanto - que sea precedida de una declaración de utilidad pública determinada por una encuesta, que será un procedimiento anterior para poder determinar las partes a expropiar, así como la - información de sus propietarios, de los titula res de derechos reales o de otras personas con interés). (4).

-----  
(4).- Journal Officiel Du 14 avril 1977. p.N.C. 2067, Et. Pectificatif au Journal Officiel Du 29 Juin 1977. p.N.C, 3600.- Ed. París Francia. Pág. 1. Trad. Amalia Beltrán.

El maestro André de Laubadere, nos dice:

"La expropiación por causa de utilidad pública es una operación administrativa por la cual el Estado impone la cesión de la propiedad de un inmueble privado dentro de una mira de utilidad pública y mediante una indemnización justa y acordada con anterioridad". (5)

Esta definición, reúne los elementos indispensables para decretar la expropiación, sin embargo, no puede establecerse como generalidad que la indemnización sea fijada con anterioridad, ya que ésto sólo es procedente cuando se haga referencia al valor fiscal o su demérito que debe estar acentado en las oficinas rentísticas de su localidad, y que con base a éste se vaya a indemnizar que es lo usual.

El artículo L.11-2 del actual Código de Expropiación, nos dice:

"L' utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'Etat. Si au vu des avis émis, - les conclusions du commissaire ou de la commission chargée de l'enquête sont favorables, - l'utilité publique pourra cependant être déclarée par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral."

Teutefois, un règlement d' administration publique determine les catégories de travaux -

(5).- André de Laubadere. Manuel de Droit Administratif. Edit. Libraire Generale de Droit et de Jurisprudence. 12 Ed. Paris 1982. Pág. 347. Trad. Amalia Beltrán.

ou d'opérations qui, en raison de leur nature ou de leur importance, ne pourront être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'Etat.

Les conclusions du commissaire ou de la commission chargée de l'enquête d'utilité publique doivent être communiquées sur leur demande aux personnes physiques ou morales concernées.

(Artículo 2o.- La utilidad pública será declarada por decreto del Consejo de Estado. Si se observa que del parecer enviado, -- las conclusiones del comisario o de la comisión encargada de la encuesta, son favorables, la utilidad pública será declarada mientras tanto por decisión ministerial o por decisión prefectoral.

No obstante, el Reglamento de Administración Pública determinará las categorías de trabajo y operación, que en razón de su naturaleza e importancia, no podrá ser declarada la utilidad pública sino sólo por decreto del Consejo de Estado.

Las conclusiones del comisario o de la comisión encargada de la encuesta de utilidad pública, deberán ser comunicadas a pe-

tición de las personas físicas o morales interesadas). (6)

La Ley del 8 de agosto de 1935, no contemplaba como bienes expropiables a los derechos reales inmobiliarios y particularmente algunas servidumbres; éstos fueron contemplados hasta la reforma del 23 de octubre de 1958, donde se dió esta facilidad.

El maestro Jacques Ferbos nos dice a este respecto:

"Las metas esenciales de estas reformas fueron -- por una parte, simplificar un conjunto de actos jurídicos que tendían a ser muy complicados entre otras cosas, de la proliferación de procesos especiales cotizados de una gestión de Derecho Común, y por otra parte, de acelerar el desarrollo de esta actuación que tenía en práctica muy lenta, fraccionamiento de fase sucesiva, donde cada una podía intervenir después de terminar el procedimiento.

Al mismo tiempo, la Reforma enfocó a especializar ciertos juicios dentro de las operaciones de expropiación.

El objetivo fué rebuscar dentro de la eliminación de la mayoría de los procesos especiales; cotizados de la adquisición de Derecho Común, subsistiendo solamente

-----  
(6).- Journal Officiel. Op. Cit. Pág. 1. Trad. Amalia Beltrán.

algunos procedimientos especiales, más expeditivos (expropiación de urgencia y de extremada urgencia), o específicos (área insalubre)". (7)

En sí, estas formas tienen como principal finalidad, determinar las facultades tanto del órgano administrativo, como judicial.

El órgano administrativo se encargará de decretar la expropiación, siempre basado en una causa de utilidad pública. Luego el órgano judicial mediará la indemnización que haya de pagarse por el daño causado.

En el Código de Expropiación Francés, dice que no existe recurso oponible a la declaratoria de expropiación, según lo establece el Artículo L.13-21, en el párrafo primero, que ordena:

"Les décisions rendues en première instance ne sont pas susceptibles d'opposition".

(Las decisiones rendidas en primera instancia no son susceptibles de oposición). (8)

La indemnización será fijada según el Código de la siguiente forma:

"Article L.13-1. Les indemnités sont fixées, à défaut d'accord amiable, par un juge de --

-----  
(7).- Jacques Ferbos. Expropriation Et Evaluación des biens. Edit. Actualice Juridique. 3a. Ed. France. 1974. Pág. 34, Trad. - Amalia Beltrán.

(8).- Journal Officiel, Op. Cit. Pág. 12. Trad. Amalia Beltrán.

l'expropriation désigné, pour chaque département, parmi les magistrats du siège appartenant à un tribunal de grande instance".

(Las indemnizaciones serán fijadas a falta de un acuerdo amigable, por un juez designado para la expropiación por cada departamento, de entre los magistrados que provengan del tribunal de gran instancia). (9)

"Article L.13-13. Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation"

(Las indemnizaciones concedidas deberán cubrir íntegramente el perjuicio directo, material y cierto, causado por la expropiación. (10)

"Article L.13.14. La juridiction fixe le montant des indemnités d'après la consistence des biens à la date de l'ordonnance portant transfert de propriété.

Toutefois, les améliorations de toute nature, telles que constructions, plantations, installations diverses, acquisitions de marchandises, qui auraient été faites à l'immeuble, à l'industrie ou au fonds de

---

(9).- Journal Officiel. Op. Cit. Pág. 12. Trad. Amalia Beltrán.

(10).- Idem. Pág. 9.

commerce, même antérieurement à l'ordonnan-  
ce d'expropriation, ne donnent lieu à aucune  
indemnité si, en raison de l'époque à laque-  
lle ces améliorations ont eu lieu, ou de --  
toutes autres circonstances, il apparait --  
qu'elles ont été faites dans le but d'obte-  
nir une indemnité plus élevée. Sont présu-  
mées faites dans ce but, sauf preuve contrai-  
re, les améliorations postérieures à l'au-  
verture de l'enquête prévue à l'article --  
L.11-1.

En cas d'expropriation survenant au cours -  
de l'occupation d'un immeuble réquisitionné,  
il n'est pas non plus tenu compte des modi-  
fications apportées aux biens par l'Etat".

(La jurisdicción, fijará el importe de la -  
indemnización según la consistencia de los\_  
bienes a expropiar y la fecha del ordena-  
miento que determine la transferencia de la  
propiedad.

No obstante, las mejoras de cualquier natu-  
raleza, tales como de construcción, planta-  
ción, instalaciones diversas, adquisición -  
de maquinaria, que sean hechas al inmueble,  
a la industria, o al fondo de comercio, he-  
chas con anterioridad al ordenamiento de ex-  
propiación, no producirá ninguna indemniza-  
ción por ese concepto, si, en razón de la -  
época en la cual se hicieron las mejo----

ras o de otras circunstancias, se deduzca - que ellas se hubieren hecho con la finali- - dad de obtener una indemnización más eleva- - da.

Se presumirá que se hicieron con este fin - las mejoras que se hagan posteriormente a - la iniciación de la encuesta previa, señala - da en el artículo L.11-1, salvo prueba en - contrario.

En caso de expropiación a causa de la ocupa - ción de un inmueble requisado, tampoco se - tomarán en cuenta las modificaciones aporta - das o beneficios para el Estado). (11)

Como se puede observar, el Código de Expropiación Francés, es más rigorista, puesto que contempla a la - expropiación como un acto que no es apelable, sin em - bargo no deja al desamparo a los expropiados, puesto - que da la oportunidad de volver a adquirir los bienes - que se expropiaron, al regularse en el artículo L.12-6, el derecho de retrocesión y que a la letra dice:

"Si les immeubles expropriés en application du présent code n'ont pas recu dans le dé - lai de cinq ans la destination prévue ont - cessé de recevoir cette destination, les an - ciens propriétaires ou leurs ayants droit - á titre universel peuvent en demander la ré

-----  
(11).- Journal Officiel. Op. Cit. Pág. 9. Trad. Amalia Beltrán.

trocession pendant un délai de trente ans à compter de l'ordonnance d'expropriation, à moins que ne soit requise une nouvelle déclaration d'utilité publique.

Lorsque ces immeubles étaient des terrains agricoles au moment de leur expropriation et que les collectivités expropriatrices décident de procéder à leur location, elles doivent les offrir en priorité aux anciens propriétaires expropriés ou à leurs ayants droit à titre universel.

Lorsque ces terrains sont rétrocédés, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit à titre universel disposent d'une priorité pour leur acquisition. L'estimation de leur valeur de vente se fera suivant les mêmes normes que pour les expropriations.

Ils doivent, dans ce cas, et dans le mois de la fixation du prix soit à l'amiable, soit par décision de justice, passer le contrat de rachat et payer le prix, le tout à peine de déchéance".

(Si los inmuebles expropiados en la aplicación del presente Código, no recibe dentro de un plazo de 5 años el destino previsto

o deja de recibir esta destinación, los antiguos propietarios o los que hayan adquirido derechos a título universal, podrán solicitar la retrocesión durante un plazo de 30 años a partir de la orden de expropiación, a menos que se presente una nueva declaración de utilidad pública.

Cuando los inmuebles fueren terrenos agrícolas, al momento de su expropiación y que la colectividad expropiada decida a proceder a su locación deberán ofrecerse en primer lugar a los antiguos propietarios o a los que hayan adquirido derechos a título Universal.

Cuando los terrenos se retrocedan. Los antiguos propietarios o los que hayan adquirido derechos a título universal, dispondrán de prioridad para la adquisición. La estimación para el valor de la venta se hará siguiendo las mismas normas que para las expropiaciones.

Se deberán dentro de este caso, y dentro del mes de la fijación del precio, sea por acuerdo amigable, o por decisión de la justicia, pasar el contrato de rescate y el pago del precio). (12)

---

(12).- Journal Officiel. Op. Cit. Pág. 5. Trad. Amalia Beltrán.

Si el afectado en sus derechos no está de acuerdo con la declaratoria, no podrá apelar contra ella, dado que el artículo L.13-21, lo priva de esta facultad, -- únicamente podrá utilizar el derecho de retroacción, - cuando el bien expropiado no sea utilizado para el fin por el cual se expropió.

Respecto de la indemnización, está fijada con anterioridad, es decir, desde el momento en que es orde-- nada la expropiación, los bienes que se encuentran en el lugar expropiado, ya están siendo considerados para cubrir la indemnización, según el artículo L.13-14; y si el expropiado no está de acuerdo con la estimación, no podrá apelar, pues la estimación está considerada - en las oficinas rentísticas y se indemnizará con lo -- asentado en los libros de dichas oficinas, como lo se-- ñala el artículo L.13-17, que nos dice:

"Le montant de l'indemnité principale ne - peut exc der l'estimation faite par le service des domaines ou celle résultant de --- l'avis émis par la commission des  pera--- tions immobilières, si une mutation à ti--- tre gratuit ou onéreux, antérieure de --- moins de cinq ans à la date de la décision portant transfert de propriété, a donné lieu à une déclaration ou à une évaluation administrative, rendue définitive en vertu des lois fiscales, d' un montant inférieur à - ladite estimation".

(El monto de la indemnización principal no puede exceder la estimación hecha por el servicio de dominios o la resultante de el aviso emitido por la comisión de operaciones inmobiliarias, si una mutución a tftu lo gratuito u oneroso, anterior de nuevos de cinco años a la fecha de la decisión, conduce al traspaso de propiedad, habrá da do lugar a una declaración o a una evaluación administrativa, rendida definitiva en virtud de las leyes fiscales, de un monto inferior a dicha estimación). (13)

El Poder Legislativo, admite después de largo tiempo que hay utilidad pública, cuando la operación representa un interés general comprobado.

Considerando todo lo anterior, se puede afirmar -- que: El órgano administrativo declara la expropiación, cuando existe causa de utilidad pública.

El poder judicial se encargará de evaluar el monto de la indemnización, por un acuerdo amigable con el sujeto expropiado y si hubiere inconformidad o no se llegase a un convenio amistoso, se indemnizará conforme al monto que se haya registrado en las oficinas rentísticas o de bienes inmobiliarios, a solicitud de la autoridad judicial. La autoridad mencionada, estará integrada por especialistas en el área de las expropiaciones, -

por un Magistrado del Tribunal de gran instancia, designado por el Primer Presidente del Tribunal de Apelación.

El Poder Legislativo, decretará, después de que se hayan resuelto los problemas que se hubieren suscitado por motivo de la expropiación; que ésta ha procedido, por causa de utilidad pública y porque dicha re presenta un interés general.

### 3.- Italia.

Se tienen bastantes antecedentes en los que el De recho Romano es el más antiguo y cuyos principios toda vía hasta la fecha se aplican, es por eso que hablaremos a grandes rasgos de lo que en esa época se tiene de la expropiación, como forma de adquirir bienes por parte del Estado.

Existe discrepancia, respecto de que si en el De recho Clásico Romano debe excluirse la figura de expropiación por causa de utilidad pública, ya que diversos autores niegan la existencia de la misma, basando sus posiciones en el episodio del emperador Augusto, que renunció al propósito de engrandecer el Foro, por no causarle agravios a los propietarios con fincas co lindantes.

El potente desarrollo que alcanzaron las obras públicas por el Estado Romano, no son argumentos lo su

ficientemente válidos para admitir que la expropiación fuera llevada a la práctica, ya que la gran mayoría de las tierras, estaba bajo el dominio por lo menos eminente del Estado.

El maestro Pedro Bonfante nos dice al respecto:

"El aumento de las limitaciones del dominio sobreviene en cambio en la época Romano - Helénica, generado por tradiciones y tendencias diversas de los nuevos ciudadanos Grecoromanos y por las diversas condiciones de la propiedad territorial en las provincias y acaso ya preparado por los estatutos municipales.

La expropiación por causa de utilidad pública parece verdaderamente reconocida: Dudoso es el carácter coactivo (si prescindimos de las causas de necesidad o de los abusos despóticos), pero es regulada la indemnización y declarada competente la magistratura. El texto de Ulpiano, que se refería a la decisión de Severo y Caracalla, ha sido interpolado de tal modo que se pueda exigir la constitución de una servidumbre de paso necesaria mediante indemnización." (14)

Se afirma que las necesidades imperantes de los ciudadanos Romanos, fueron la principal causa de que se llevaran a cabo expropiaciones en el Estado Romano, ya que éste debía actuar como conciliador de los conflictos de la ciudadanía, y siendo que las propiedades co-

(14).-Bonfante, Pedro. Instituciones de Derecho Romano. Edit. Revs. Madrid, 1951. Pág. 320.

lindaban una con otras impidiendo la vialidad entre ---  
ellas, creando con ello las llamadas servidumbres adm  
nistrativas de paso.

Missineo afirma:

"La fórmula Utilidad Pública de la Ley primitiva,  
ha venido transformándose en la de interés público, --  
que tiene mayor ductibilidad, en cuanto deja am  
bito a la determinación del motivo de la expropiación;  
el cual por consiguiente puede también ser una utili--  
dad económico, o patrimonial". (15)

En la actualidad, el Código expropiatorio es pre-  
ciso y concreto, al señalar en el título "Expropiación  
por Interés Público", en el artículo 834, relacionado\_  
con la propiedad, ya que dice:

"Nadie puede ser privado en todo o en parte\_  
de los bienes de su propiedad, sino por cau\_  
sa de interés público, legalmente declarada  
y contra el pago de una justa indemnización".

Los elementos característicos de la expropiación,  
están contemplados en este artículo, pero cabe señalar  
que la expresión "Interés Público", es muy amplia y --  
que contempla la generalidad de actos realizados por -  
cualquiera de los órganos del Estado, pero lo limita -  
al decir: "Legalmente Declarada"; es decir, la decla-  
ratoria de expropiación debe estar legalmente comproba

(15).- Messineo, F. Manual de Derecho Civil y Comercial. Edit. --  
Europa-América. Buenos Aires, 1955. Tomo III, Pág. 274.

da y corresponde única y exclusivamente al Gobernador, y se justifica con la facultad que se le ha conferido en la Ley del 25 de junio de 1865, que en su artículo 185, nos dice:

"La pronunciación de expropiación es un procedimiento de exclusiva competencia del Gobernador; éste ejerce un poder directo y autónomo".

El maestro Alberto Romano, nos dice:

"El Gobernador es el único que puede decretar una expropiación, siempre y cuando alguna causa de utilidad pública y con la justa indemnización para no violar los derechos del particular". (16)

Entonces el Gobernador debe aplicar la Ley, atendiendo a la observancia y cumpliendo su rigurosa formalidad que ésta exige, dado que él ejerce el poder soberano que el Estado depositó, soberanía absoluta no ya en el sentido que el Estado pueda en todo caso, estar condicionado para decretar la expropiación, sino en el sentido de que solo éste ente superior tiene la potestad de decretar por causa de interés general, el sacrificio de algún derecho.

El atributo jurídico que tiene el Estado para expropiar, significa un sacrificio del interés particular, porque el interés público está sobre el privado,

-----  
(16).- Alberto Romano, *Jurisdizione Amministrativa E Limiti de la Jurisdizione Ordinaria*. Edit. Dott. A. Giuffrè. Milano, Italia, 1975. Pág. 198, Trad. Yovani Guaglione.

dado que tiene mayor valor social.

La estimación de la indemnización está primeramente determinada con un carácter provisorio; como una consecuencia de la fijación de la indemnización preventiva; a la que seguirá, la pronunciación de expropiación, la liquidación de la indemnización.

El maestro Pasquale Carrugno, dice acerca de la indemnización:

"La indemnización es la justa compensación debidamente al expropiado por el sacrificio de su derecho. - Por un indiscutible principio de justicia distributiva de los objetivos públicos, inútil actuar a expensas de la colectividad y no de cada uno, esto exige que en toda la expropiación sea asegurada una compensación: - No se está expropiando por causa de utilidad pública sin la justa indemnización". (17)

Este principio opera en todas las legislaciones modernas, las cuales han resuelto en varias formas la dificultad que era el conciliar el interés del propietario, que es su derecho a la indemnización por los daños que se hayan causado por la expropiación.

La estimación de la indemnización del bien expropiado será impugnada por la autoridad judicial, que tomará como base el valor fiscal, aunada a ella el aumento o demérito fiscal de los bienes.

-----  
(17).- Pasquale Carrugno. L'Espropriazione per Publica Utilità. - Edit. Dott. A. Giuffrè. Milano, Italia, 1950. 3a. Ed. Pág. 51. Trad. Yovani Guaglione.

El expropiante (Estado) está autorizado a la ocupación del bien, misma que se encuentra en la pronunciación de expropiación; más esta autorización debe considerarse inserta en el Decreto, que tiene la virtud de operar en el transferimiento de la propiedad del expropiado al expropiante.

Cuando un bien expropiado no es utilizado para cumplir con los fines para los cuales se expropió, el particular puede recurrir al recurso de retroacción, contemplado en el capítulo VII, Título I de la Ley de 1865, en el artículo 63. El cual sanciona por el infructuoso transcurso del término perentorio, fijado de manera precisa a que opere la caducidad de la declaración de expropiación. Si el procedimiento no se está todavía perfeccionado, este recurso no puede ser utilizado, es decir, al declararse un bien expropiado por interés público, el Estado tiene un término para ocuparlo; si no lo hace así, puede el sujeto expropiado, oponer el recurso de retroacción, que significa dejar sin efecto la acción de expropiación.

El Maestro Pasquele Carrugno, dice al respecto:

"En este capítulo están reguladas dos hipótesis distintas, que tienen diferente alcance; la primera de las cuales se refiere a la diferente ocupación y utilización de una parte del bien expropiado; la segunda, la diferente ejecución, en el término asignado al

expropiante de operar, porque fué ordenada la expropiación". (18)

Entre las expropiaciones realizadas en Italia tenemos:

"Los tres Bancos Comerciales más importantes: Banca di Roma, Crédito Italiano y Banca Commerciale Italiana.

Aparte de algunas compañías industriales de importancia entre las que destacan: Petróleo, Minas de Carbón, Ferrocarriles, Gas, Electricidad y Obras Públicas". (19)

#### 4.- México.

En nuestro país, la expropiación ha tenido una gran trascendencia histórica, dado que en ella se estipulan una serie de prohibiciones al Gobernante, para que respete la propiedad del particular, en el caso de que éste sea molestado en su propiedad, se indemnizará por los daños que se causen en su patrimonio.

Las constituciones que han regido en nuestro País, desde épocas de la Colonia, han limitado las funciones del Gobernante con respecto a la propiedad del particular.

(18).- Pasquale Carrugno. Op. Cit. Pág. 315.

(19).- William A. Robson. Industria Nacional y Propiedad Privada. Trad. Jorge Petit. Edit. Tecnos, S.A. Madrid, España, 1964

La Constitución Española del 18 de marzo de 1812, promulgada en Cádiz, rigió en la Nueva España. En el título IV denominado del Rey, en su Capítulo I, artículo 172, dice:

"Décima. No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a vista de hombres buenos".

El 22 de octubre de 1814, se promulgó la primera Constitución en la Nueva España. En su Capítulo V - denominado "de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos", en su artículo 35 nos dice: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de lo -- que posee, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensa---ción".

La primera Ley Constitucional del México Independiente, que se ocupa de la expropiación es la de octubre de 1824, que en su artículo 112, fracción III, dice:

"El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turbarle en su posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuera necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa declaración del Senado, y en sus recursos, -- del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y por el Gobierno".

En las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, consigna la primera de ellas, en la parte relativa denominada, "Derechos y Obligaciones de los Mexicanos y Habitantes de la República", entre otros, el siguiente:

"Artículo 2o.- Son derechos del mexicano:

III.- No poder ser privados de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo, ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública autoridad exija lo contrario, podrá verificarse la privación si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la Capital, por el Go-

bierno y Junta Departamental, en los Departamentos, y el dueño sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo -- particular previamente indemnizado a tasación de los peritos nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes del tercero en discordia en caso de haberlo.

La clasificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la Capital y en los Departamentos ante el Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo".

La Ley Cuarta al referirse a las restricciones que tiene el Presidente, establece que:

"No puede el Presidente de la República:

Fracción III.- Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo tercero, artículo 2o. de la primera ley constitucional".

Las bases del 4 de junio de 1843 prescribían que sin necesitarse la aprobación del Senado; el Presidente podía autorizar la expropiación, pudiendo apelar ante la Suprema Corte de Justicia. En los Estados, el Go-

bernador decretaba los trabajos, apelándose de sus decisiones ante los Tribunales Superiores.

Posteriormente, Don Antonio López de Santana, el 27 de julio de 1853, expidió una Ley declarando inviolable la propiedad y exigiendo para la expropiación por causa de utilidad pública, el concurso de los siguientes requisitos:

"I.- La Ley o Decreto del Supremo Gobierno que autorice los trabajos u obras de utilidad común para los que se requiere la expropiación;

II.- La designación especial hecha por la autoridad administrativa de las propiedades particulares a las que deba aplicarse la expropiación.

III.- La declaración de expropiación hecha por la autoridad judicial; y

IV.- La indemnización previa a la ocupación de la propiedad". (20)

La Constitución del 5 de febrero de 1857, en su artículo 27, garantiza el respeto a la propiedad. En su párrafo segundo, expresa:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.-

-----  
(20).- Alfredo B. Cuéllar, Expropiación y Crisis en México. Tesis U.N.A.M. México, D.F., 1940, Pág. 15.

La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse".

El 10 de abril de 1865, Maximiliano decretaba el estatuto provisional del Imperio. En el Capítulo XV, -- que se refiere a las garantías individuales, establecía en el artículo 68 de una manera expresa también la garantía de inviolabilidad de la propiedad:

"La propiedad es inviolable y no puede ser -- ocupada sino por causa de utilidad pública -- comprobada, mediante previa y competente indemnización y en la forma que disponen las leyes".

Y por último, la actual Constitución de 1917, en su artículo 27, párrafo tercero, establece que:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por -- causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Con ésto podemos darnos cuenta que la propiedad -- del particular siempre ha sido respetada y en el caso de que estos derechos sobre la propiedad sean extinguidos por el Gobernante, se resarcirá el daño que se le cause con una indemnización.

Podemos hacer notar que en todo el período de la -- Colonia y el México Independiente, siempre existió --

la causa de utilidad pública, que debía ser comprobada por parte del Órgano que dictara esta medida expropiatoria, y que además, debía ser aprobada por otros funcionarios, tales como Ministros, junta departamental y gobierno, como está señalado en la Constitución de 1836, y que posteriormente tal aprobación ya no es necesaria, pero cabe señalar en las leyes correspondientes.

Ahora señalaré algunas expropiaciones que han tenido trascendencia histórica.

El 23 de junio de 1937, el Gobierno expidió un Decreto expropiando en beneficio de la nación, los Ferrocarriles Nacionales de México, con 13,090 kilómetros de vía. Su valor se estimaba en \$993'000,000.00. Los motivos de la expropiación fueron expuestos en los considerados del Acuerdo Presidencial.

Las principales causas por las que se expropiaron los ferrocarriles entre otras: La situación financiera de los Ferrocarriles Nacionales de México, se hallaba en condiciones muy difíciles, con motivo de la crisis económica mundial y la propia del país. Los problemas obrero-patronales, y las constantes huelgas llevadas a cabo por los ferrocarrileros, hicieron posible la intervención del Estado para convertirla en una industria descentralizada de servicios.

El 18 de marzo de 1938, el Gral. Lázaro Cárdenas expidió un Decreto que declara: Expropiadas por causa -

de utilidad pública y a favor de la Nación la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de 17 empresas petroleras.

La base legal en la que se apoyó el General Cárdenas, fué su Decreto Presidencial del 23 de noviembre de 1936, que promulgó la Ley de expropiación expedida por el H. Congreso de la Unión, la cual fué firmada solamente por el C. Presidente de la República y por el C. Secretario de Gobernación, sin que ningún otro Secretario de Estado haya refrendado tal Decreto, a pesar de que era necesario su refrendo en virtud de las varias ramas de utilidad pública que enumera el artículo 1o. de la Ley y que corrobora el artículo 3o. de la Ley de Expropiación, cuando dispone que el expediente de expropiación será tramitado por el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente. Conforme a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se hallaba en vigor el 26 de noviembre de 1936, (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935), debieron refrendar el Decreto promulgatorio de la Ley de Expropiación en cuestión, para que pudiera ser obedecido, todos los Secretarios de Estado, ninguno de los titulares refrendó entonces el mencionado Decreto Presidencial, a pesar de que en el artículo 24 de la Ley de Secretarías y Depar-

tamentos de Estados establecía en concordancia con el artículo 92 Constitucional que decía:

"Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario o Jefes del Departamento que corresponda, y cuando se refiera a ramas de competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda".

Es del conocimiento público, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencia del 2 de diciembre de 1939, denegó en todo lo esencial el amparo solicitado por las compañías petroleras expropiadas.

El 10. de septiembre de 1982, se expropiaron todos los bienes que pertenecían a los Bancos; esta decisión, estuvo basada en una serie de consideraciones expuestas por el entonces C. Presidente de la República, José López Portillo, entre otras destacan:

Que con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no

se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas;

Que la crisis económica por la que actualmente - - atraviesa México y que en buena parte, se ha agravado - por la falta del control directo de todo el sistema crediticio, fuerzan igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública, y adoptar las medidas necesarias para corregir trastornos interiores, con motivo de la aplicación de una política de crédito que lesiona los intereses de la comunidad;

Que la medida no ocasiona perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el Gobierno Federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público, garantiza la amortización de operaciones contraídas por dichas instituciones. (y en su artículo Primero nos dice)

"ARTICULO PRIMERO.- Por causa de utilidad pública se expropian a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, casas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de Crédito Privadas a las que se les

haya otorgado concesión para la prestación del servicio público Banca Crédito". (21)

Basándose para la realización de la expropiación - en la Ley de Expropiación decretada por el General Lázaro Cárdenas y rubricada por el que entonces era Secretario de Gobernación. (Diario Oficial del 25 de noviembre de 1936).

Además, que en la mencionada Ley de Expropiación, - en el segundo párrafo del 19, establece la posibilidad -- de que el bien expropiado pase a favor de persona distinta del Estado, donde nos dice:

"Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona - cubrirá el importe de la indemnización".

---

(21). - Diario Oficial de la Federación del 10. de septiembre de - 1982.

## CAPITULO II.- LA CONCESION.

- 1.- Concepto.
- 2.- Clasificación.
- 3.- Otorgamiento de la Concesión.
- 4.- Duración de la Concesión.
- 5.- Formas de Extinción.

### 1.- Concepto.

Dentro de las funciones del Poder Ejecutivo en materia de Administración Pública, encontramos el otorgamiento de la Concesión, la cual es una consecuencia de la impotencia estatal para enfrentar todas las necesidades de sus gobernados, ya que el desarrollo técnico y económico no son suficientes para que el mismo desarrolle estas actividades, constituyéndose un medio por el cual el Estado cumple con sus fines a través de la intervención de entes particulares, siendo por ello, que la Concesión -- constituya uno de los actos jurídicos de mayor trascendencia e importancia dentro del campo de estudio del Derecho Administrativo.

El maestro Sayagués Laso, nos dice:

"La palabra "Concesión" tiene un origen latino, se deriva de la palabra "Concessio", que traducida al español resulta en la palabra "Concederé". (1)

En la Doctrina Mexicana, los conceptos de concesión que existen son muy similares, algunos contemplan los tipos de concesiones que hay en nuestro Régimen Legal, como es el concepto del maestro Acosta Romero, que dice:

-----  
(1).- Sayagués Laso Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial "Montevideo", Montevideo, 1972. 2a. Ed. Pág. 13.

"La Concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: para utilizar bienes del Estado, -- dentro de los límites y condiciones que señala la Ley; y para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señala la Ley".(2)

Gabino Fraga nos dice:

"La Concesión es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un Servicio Público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado. La naturaleza y efectos de la Concesión se derivan del objeto de la misma". (3)

Los conceptos antes expuestos, consideramos que no son precisos, puesto que únicamente hablan de otorgar de rechos al concesionario, pero no hacen referencia clara a que también tienen obligaciones al adquirir ese derecho.

Existe un concepto más completo dado por el maestro Andrés Serra Rojas, que nos dice:

"La Concesión es un acto administrativo 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 comprende la propiedad industrial". (4)

.....

- (2).- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Hnos. México, D.F. 1981. 11a. Ed. Pag. 413
- (3).- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Hnos. México, D.F. 1979. 19a. Ed. Pág. 248.
- (4).- Serra Rojas Andres.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Hnos. México, D.F. 1981. 10a. Ed. II Tomo. Pág. 259.

Un concepto muy completo, que se apega a nuestro sistema y encuadra los tipos de concesiones que en nuestra legislación existe.

Hay diferentes teorías que consideran a la Concesión como un contrato y otras que la considera como un acto administrativo. Aunque la Concesión Administrativa se ha presentado con caracteres imprecisos, no es posible interpretar que la Concesión sea un contrato, ya que ésto nos llevaría a pensar en la teoría contractual, donde las partes tienen igualdad de derechos y obligaciones, tanto para el Poder Ejecutivo como para la persona privada que adquiriera una concesión; por tal motivo no se puede decir que la concesión sea en todo un contrato, debido a que el Poder Ejecutivo no puede celebrar contratos en cuanto a los servicios públicos y a la explotación de bienes de la nación, debido a que se crearían derechos y obligaciones correlativas, anulando las preexistentes.

Por nuestra parte, diremos que la Concesión es el acto administrativo por medio del cual se confiere a una persona física o moral, la explotación y aprovechamiento de un bien del Estado, el manejo y la explotación de un Servicio Público, cumpliendo con las obligaciones que por este acto nazcan, regulado por las leyes específicas, de acuerdo a sus características o funciones.

Podemos deducir que, en nuestra Legislación existen dos diferentes tipos de concesiones que son:

- 1.- Concesión de Explotación de Bienes de Propiedad del Estado.

## 2.- Concesión de Prestación de Servicios Públicos.

### 2.- Clasificación.

El Poder Ejecutivo emplea el término Concesión de - una manera muy generalizada, tanto que es imprescindible en cada caso determinar si los actos que dicta deben recibir esa denominación y no confundirlos con otros que - son muy parecidos o similares, pero como son muy diferentes atendiendo a su funcionamiento, ocasionan con ello - que se haga una separación en categorías diferentes, para que se apliquen denominaciones distintas. Esto es, de ben agruparse o clasificarse los actos administrativos - emitidos por el Poder Ejecutivo denominados Concesión; - atendiendo al objeto para el cual fueron emitidos, es de cir, en relación con el resultado práctico que el órgano que lo dicte se propone conseguir.

Los elementos de la Concesión son:

Subjetivos, conformado por la autoridad concedente, el concesionario y los usuarios en la de servicios públi cos y la colectividad en la de bienes del Estado; Objeti vos, integrado por los bienes sujetos a una explotación o al servicio público; Formales es el régimen jurídico - que la regula y controla.

Desde estos puntos de vista y los expuestos por --- los autores anteriormente citados, podemos señalar los

siguientes grupos de Concesiones de manera general:

1. Concesión de Prestación de Servicios - Públicos.
2. Concesión de Explotación de Bienes de la Nación.

1.- La Concesión de Prestación de Servicios Públicos.

El maestro Fiorini trata de semejar a la Concesión de prestación de un Servicio Público como un contrato, - él nos dice:

"La Concesión de Servicio Público es el contrato - por el cual la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal, delega a un particular, para que se - comprometa a su riesgo personal, su capital empresario - en la realización de una gestión de utilidad pública, - que le correspondía a la Administración Pública". (5)

Como ya se mencionó, las Concesiones no son con-  
tratos, son actos administrativos contractuales, por me-  
dio de los cuales al particular que se le otorgó ésta, -  
va a adquirir un derecho para la explotación de un ser-  
vicio público, cumpliendo con las obligaciones que se  
deriven de este acto, por tal motivo, no se debe consi-  
derar a la Concesión como un contrato, puesto que si es  
considerado como tal, se crearían derechos y obligacio-  
nes correlativas entre el Poder Ejecutivo que otorga la  
concesión y el particular que la solicitó, anulando los  
-----

(5).- Fiorini, Bartolomé. Manual de Derecho Administrativo. Edit.-  
La Ley. 3a. Ed. Buenos Aires, 1968. Pág. 510.

derechos y obligaciones preexistentes para el Poder Ejecutivo.

La apreciación de Fiorini al colocar a la Concesión como un contrato, consideramos que es errónea, ya que la soberanía que se ha depositado en el Jefe del Ejecutivo, ya no sería absoluta, sino que se limitaría por las decisiones del particular que haya adquirido una Concesión, -mediando el interés particular y no el general; por tales circunstancias, no se puede considerar a la Concesión como un contrato.

Los conceptos más acertados en cuanto a la Concesión de prestación de Servicios Públicos, son los expuestos - por los maestros Serra Rojas y Enrique Sayagués; que dicen:

Serra Rojas:

"La Concesión de Servicios Públicos es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público, - es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los --- usuarios del servicio concedido". (6)

Sayagués nos dice:

"La Concesión de Servicio Público es el acto de De--

-----  
(6).-Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 274.

recho público, por el cual la Administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un Servicio Público, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero - por cuenta y riesgo del concesionario". (7)

Los elementos más importantes de los conceptos expuestos por los dos autores en cita, son:

Es un acto de Derecho Público, es temporal; otorgada a una persona dotándole ciertos poderes jurídicos; -- bajo vigilancia y control de la administración; por cuenta del concesionario, ésto es, todos los gastos que se - deriven de una Concesión, como los riesgos corren a cuenta del concesionario.

Advertimos que no podrá ser materia de Concesión - aquéllas actividades que justifican la existencia del Estado, tales como la seguridad pública, justicia y las -- que carezcan de contenido económico y que constituyan -- la competencia administrativa de los órganos, porque éstas constituyen funciones propias del Estado, y así quedan para concesionarse, los servicios de interés público predominantemente económicos o la explotación de bienes públicos, en los cuales el concesionario obtiene una retribución o utilidad.

El artículo 28 de la Constitución exceptuaba algunos servicios como exclusivos del Estado, ya que señalaba:

-----  
(7).- Sayagués Laso Enrique. Op. Cit. Pág. 69-70.

"Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".

Estos eran los servicios que contemplaba este artículo; el 3 de febrero de 1983, fué incorporado otro servicio, el de la Banca y del Crédito, al precisar en los párrafos cuarto y quinto, lo siguiente:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minera--

les radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes - que expida el Congreso de la Unión.

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo, la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será -- prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

El punto de partida de toda Concesión, es la decisión del Poder Ejecutivo para otorgar una actividad a un particular para que la explote, él puede crear tanto el régimen jurídico que lo regule, como el organismo público que lo controle o vigile y confiar su atención a los particulares, a través de la Concesión de prestación de servicios públicos.

Por ejemplo: En los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 27 de di-

ciembre de 1978, se incorporan algunos conceptos de la antigua Ley de Servicios Públicos, el señalarse:

"Artículo 22.- La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde - al Departamento del propio Distrito Federal, - sin perjuicio de encomendarla, por disposi---ción del Presidente de la República, mediante concesión limitada y temporal que se otorgue\_ al efecto, a quienes reúnan los requisitos co rrespondientes".

"Artículo 23.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las le--yes o reglamentos vigentes en el Distrito Fe--deral, con el fin de satisfacer en forma con--tínua, uniforme, regular y permanente, necesi--dades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

La declaración oficial de que determinada ac--tividad constituye un servicio público, impli--ca que la prestación de dicho servicio es de\_ utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de domi--nio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación --del servicio".

El concepto contenido en la ley es muy amplio y fácil de entender, ya que el Poder Ejecutivo protege el interés colectivo, y así el Servicio Público Concesionado, que no reúna los requisitos contenidos en el artículo 23, se dé por terminado y otro particular que quiera prestarlo así lo haga o bien el Ejecutivo lo preste. -- Por otra parte, el segundo párrafo de este artículo, -- nos dice que si alguna propiedad de un particular se -- tiene que afectar, que se afecte para que el servicio -- público concesionado sea prestado, cabe hacer la observación que en ningún momento se menciona que medie indemnización por el daño que se cause al particular.

De los conceptos expuestos con anterioridad, el más completo y apegable a nuestro sistema, es el que da el maestro Serra Rojas, ya que éste contiene los elementos que conforman el acto administrativo que otorga la Concesión de Servicios Públicos, los cuales son:

- a) Complejidad.- Se debe al carácter de publicidad que tiene una Concesión de prestación de Servicios Públicos, la complejidad estriba en que la prestación de un Servicio Público reviste un interés público, y pretende satisfacer una necesidad de carácter general que es su función primordial.
- b) Contractualidad.- Este elemento marca la pauta por que la concesión no se puede considerar como un -- contrato, es muy cierto que se asemejan en mucho, -

pero no se puede transferir el dominio absoluto de los bienes o servicios que son originarios de la Nación, únicamente al particular se le permite su uso o goce temporal.

- c) Reglamentaridad.- Se debe a que el Ejecutivo cede el servicio a una persona o empresa y además, lo va a reglamentar, debido a la complejidad e importancia que tiene el Servicio Público para el Poder Ejecutivo.

## 2.- La Concesión de Explotación de Bienes de la Nación.

Este tipo de Concesiones es muy especial, ya que México no tiene el desarrollo tecnológico y científico que otros países, ésto ha traído como consecuencia que se conjuguen capitales extranjeros y mexicanos para la explotación de los recursos nacionales, para con ello contribuir al desarrollo de nuestro país.

El maestro Serra Rojas, nos dice:

"La Concesión para la explotación de bienes de la Federación, es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares determinados derechos para la explotación del subsuelo, o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieran, bajo un régimen de estricto derecho público". (8)

Entre los dos tipos de Concesiones antes mencionados, existen por una parte, diferencia y, por otra, identidad. La diferencia estriba: En las Concesiones de Ex-

(8).- Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 283.

plotación de Bienes para la Nación, se establecen relaciones entre el Estado en su carácter de Concesionador y el particular o concesionario, quien aprovecha los productos de la explotación, conforme a las restricciones que se hayan establecido. En las Concesiones de Servicio Público, además se encuentra como elemento subjetivo a los usuarios, quienes en forma directa aprovechan el servicio que de manera regular, continua y uniforme, el concesionario tiene la obligación de prestar, y por el cual recibe una prestación de carácter remuneratorio para compensar la inversión del capital. Y la identidad entre ambas especies de concesiones consiste en que implica la concurrencia de un interés general y un interés particular. En las dos hay intereses contrapuestos, pero es necesario señalar que al concesionario únicamente se le otorga la ejecutividad de los servicios públicos o la explotación de los bienes, conservando el estado la titularidad de unos y otros. Por eso se dice que se concede, pero nunca se enajena ni el servicio público, ni los bienes del Estado, en virtud de la cual, en la Concesión no se crean derechos reales.

Con ésto no queremos hacer pensar que la Concesión de Explotación de bienes del Estado, tiene un carácter privilegiado, es decir, los beneficios que obtenga el concesionario van a ser para él única y exclusivamente, algunos en materia económica, pero en realidad, los beneficios indirectos van a ser para la colectividad.

Dentro de este tipo de concesiones como las de servicio público, encontramos tres elementos relacionados íntimamente: a) La empresa concesionada; b) el Estado --

concedente; c) Los usuarios (en la de servicio público) - y la colectividad (en la de los bienes de la nación).

El párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, establece las bases de explotación de los bienes, a los -- que hace mención el párrafo cuarto y el quinto del mismo artículo.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, 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 substancias 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 y suprimirlas. Las declaratorias 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 gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de un 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".

Por otra parte, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 20, nos dice:

"Las concesiones sobre bienes de dominio público, no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración sin perjuicio de terceros el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Existen diversos tipos de concesiones de explotación de Bienes de Dominio Público de la Federación,

que la Legislación Administrativa Mexicana distingue y enmarca en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1.- La Concesión Minera. Artículo 33, fracciones III, IV y VII.
- 2.- La Concesión de Aguas. Artículo 35, fracciones XXI y XXXV.
- 3.- La Concesión de Transporte. Artículo 36, fracciones III y IX.
- 4.- La Concesión de Radio y Televisión. Artículo 36, fracción IV.
- 5.- La Concesión Forestal. Artículo 35, fracción XXI.
- 6.- La Concesión de Obras. Artículo 37, fracción XX.

El orden presentado obedece al origen de importancia de las concesiones que otorga el Estado por medio de sus diferentes Dependencias, de acuerdo a las reglas que deben seguir para el otorgamiento que más adelante expondré.

Considerando todo ésto, se puede decir que la Concesión para la Explotación de Bienes de la Nación, es el acto jurídico, mediante el cual el Estado otorga a un particular la explotación de las riquezas naturales, subordinando tal explotación a las normas legales o reglamentos ya existentes.

### 3.- Otorgamiento de la Concesión.

El Estado cuenta con recursos materiales para la realización de sus atribuciones, los cuales constituyen

el patrimonio del Estado, los que se dividen en bienes - de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado de la Federación, señalados en la Ley General de Bienes Nacionales, que nos dice:

"Artículo 2o.- Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafo -- cuarto y quinto, 42, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los com--- prendidos en la fracción II, del artículo 3o. de esta ley;
- IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;
- 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 arqueológicos, muebles e inmuebles;
- VII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e improscriptibles;
- VIII. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o

esteros de propiedad nacional;

- IX. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- X. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente susceptibles, 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 de tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismática, y filatélicas; los archivos, las fotograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos; y
- XI. 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.

Artículo 3o.- Son bienes de dominio privado:

- I.- Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley, que sean susceptibles de enajenación de los particulares;
- II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional que no se hubiere constituido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;
- 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 al servicio de las dependencias 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 adquiriera la Federación;
- VII.- Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.
- VIII.- Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y que 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 del dominio privado de la Federación, aquellos -- que ya forman parte del 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".

El Poder Ejecutivo, tiene la facultad de otorgar - concesiones a las personas que lo soliciten, cuando reúnan los requisitos y cumplan las obligaciones que sobre el particular establezcan las leyes respectivas. Para - ello delegará facultades a sus diferentes Secretarías y Departamentos Administrativos (artículo 2o. de la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal), dependiendo del tipo de concesión que se solicite. Al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales nos dice:

"Artículo 8o.- Salvo lo que dispongan otras - leyes que rijan materias especiales respecto\_ del patrimonio nacional, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología lo - siguiente:

III.- Otorgar y revocar concesiones o permisos para el uso, aprovechamiento o explotación de los bienes inmuebles de dominio\_ público;"

El maestro Acosta Romero, nos dice que el procedimiento para otorgar la concesión es el siguiente:

"El procedimiento para otorgar una concesión se -- inicia con una solicitud del particular, en la que se - llenen todos los requisitos que exigen las disposicio-- nes legales; generalmente se publica un extracto de la - misma en el Diario Oficial de la Federación; hay casos - en los cuales, anteriores concesionarios, o personas - que tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento - (en materia de transporte, aguas nacionales, radio difu - sión y televisión y minería, hay procedimientos de opo - sición, no existe en materia bancaria, educativa, de ca - za y pesca). En este procedimiento de oposición hay es - critos de las partes que fijan la controversia, ofreci - miento y desahogo de pruebas y alegatos, y resolución - que dicta la propia autoridad administrativa; si decla - ra procedente la oposición no se otorga la concesión, - si se rechaza, se continúa el procedimiento para el --- efecto de que si se cumplen los demás requisitos y lo - estima conveniente la autoridad, se otorgue la conce--- sión. Se ha discutido la naturaleza de este procedimien - to administrativo, y se dice que es casi judicial, por - que resuelve una controversia; creo yo que no se resuel - ve una controversia, sino que únicamente declara si es - procedente o no la oposición, pues quedan a salvo los - derechos de las partes para acudir a la autoridad judi - cial federal, para que ésta resuelva el conflicto de -- fondo entre ellas, ( o para combatir la resolución emi - tida por la autoridad administrativa).

La última fase del procedimiento para otorgar la - concesión, es que la autoridad administrativa aprecie - si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene capacidad general, técnica y financiera, haya --- otorgado las garantías previstas; y, si lo estima conve niente al interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica - en el Diario Oficial de la Federación (hay casos en que no se publica, sino simplemente se notifica personalmente como en las concesiones de educación, de caza y pesca).

El título de concesión, contiene el Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la expide y - otros requisitos (del concesionario)". (9)

Como se puede observar, si un particular se opone al otorgamiento de una concesión lo puede hacer, siempre y cuando tenga fundamentos legales para ello, si no los tiene, el Ejecutivo tiene la facultad de otorgar la concesión, siempre que el sujeto que la solicite reúna todos los requisitos legales, los cuales van a depender del tipo de concesión solicitada.

La concesión administrativa es un procedimiento -- eficaz para entregar a los particulares aquéllas activi dades o bienes en que predomina el interés público y que el Estado no está en condiciones de desarrollar o explo

-----  
(9).- Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 479-480.

tar, bien por su incapacidad económica o bien porque -- así lo estima conveniente.

Así, el Estado actúa no en vista del interés con-- cesionario, sino por interés colectivo; el derecho que\_ otorga una concesión no está establecido en interés del beneficiario, sino por la importancia que para la vida\_ económica del país tiene la explotación de bienes o la\_ prestación de servicios. Unicamente la intervención del Estado es una garantía de que la explotación o presta-- ción se lleve a cabo en las mejores condiciones de efi-- cacia que requieren los interesados colectivos, también constituye una responsabilidad estatal de que la conce-- sión se otorgó adecuadamente.

#### 4.- Duración de la Concesión.

Dentro de los riesgos de la explotación, el conce-- sionario formula cálculos de durabilidad de la concesión, por eso es importante reseñar los modos en los que se\_ extingue normalmente ésta. Las causas de terminación -- son de diversa naturaleza, pero unas derivan de la con-- cesión misma y otras del concesionario.

El maestro Gabino Fraga nos dice:

"Las Concesiones empiezan a surtir efectos, una -- vez otorgadas, se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, puesto que la referida concesión contiene -

verdaderas disposiciones legales, de acuerdo con las -  
cuales se regula la situación del concesionario, de los  
terceros usuarios del Servicio y las bases de funciona-  
miento del servicio". (10)

Es cierto que los efectos de la Concesión empie---  
zan, cuando es publicada en el Diario Oficial de la Fe-  
deración; pero en algunas ocasiones no se publican en -  
él, ésto no quiere decir que la concesión otorgada no -  
tenga validez, sino que por su importancia se omitió su  
publicación. Por otra parte, se puede decir que la con-  
cesión empieza a tener validez a partir del momento en\_  
que se autoriza que el servicio sea prestado o la explo-  
tación de los bienes concesionados se realice.

Asimismo, la Concesión es por su misma naturaleza,  
de un carácter temporal, ya sea que se trate de cual---  
quiera de las concesiones que anteriormente se expusie-  
ron; ellas se conceden por tiempo determinado, como pre-  
cisa la Ley General de Bienes Nacionales en el párrafo\_  
tercero del artículo 20; que nos dice:

"Las concesiones sobre inmuebles de dominio -  
público podrán otorgarse hasta por un plazo -  
de veinte años, el cual podrá ser prorrogado\_  
hasta por plazos equivalentes a los señalados  
originalmente, a juicio de la Secretaría".

El principio fundamental que domina la fijación de

-----  
(10).- Fraga, Cabino. Op. Cit. Pág. 253.

un término de duración de las concesiones, sobre todo - las de servicio público, es el que durante su vigencia\_ pueda el concesionario no solo obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, sino también recuperar - el importe de éstas por medio de las cuotas que los -- usuarios paguen por el servicio.

Habiendo pues, una íntima relación entre la recupe\_ración de los capitales invertidos y la duración de la concesión, ocurre preguntar si éste elemento forma parte de las estipulaciones convenidas, que no pueden ser\_ modificadas, sino por acto, también convenido, o si, por el contrario, es uno de los elementos reglamentarios de la concesión que puede ser modificado en cualquier instante por un acto unilateral.

Como el plazo señalado para la duración de la conce-- sión es fijado para que el concesionario recupere sus - inversiones, es un principio admitido casi universalmente, el de que a la expiración de dicho plazo, el estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y - - obras efectuadas, en virtud del llamado Derecho de Re-- versión; el maestro Acosta Romero nos dice al respecto:

"El Derecho de Reversión es una institución admi- nistrativa que opera en las concesiones y consiste en - que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los - bienes afectos ya sea al servicio público; o a la explo\_ tación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de - éste sin necesidad de contraprestación alguna". (11)

-----  
(11).- Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 422.

Este derecho lo corrobora el último párrafo del artículo 20, de la Ley General de Bienes Nacionales, al decir:

"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, para la fijación del monto de los productos se deberán considerar, además del terreno, -- las obras, instalaciones, y demás bienes dedicados a la explotación de la concesión".

Las concesiones pueden concluir antes de la expiración del término que en ellas se estipula; cuando cesa el objeto por el que fueron otorgados, o cuando el concesionario deja de cumplir alguna de las obligaciones que impone la propia concesión. Al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales precisa:

"Artículo 23.- La nulidad, la revocación y la caducidad de las concesiones sobre los bienes de dominio público, cuando procedan conforme a la Ley, se dictarán por la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo,

sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 18, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Cuando la nulidad se funde en error, y no en la violación de la ley o en la falta de los supuestos para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cese tal circunstancia. En los casos de nulidad de la concesión sobre bienes de dominio público, la autoridad queda facultada para limitar los efectos de la resolución, cuando, a su juicio, el concesionario haya procedido de buena fe".

Como se puede observar, no todas las faltas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión, es decir, el Ejecutivo tiene la facultad de ser un poco flexible, dependiendo del incumplimiento en que haya incurrido el concesionario y que esta falta provoque únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien, dar lugar a una responsabilidad civil.

Es difícil señalar un criterio general para poder distinguir las causas de rescisión, de las causas de caducidad, ya que éstas dependen del tipo de concesión que se vaya a otorgar, puede existir, a falta de disposición legal o de cláusula especial, la cláusula resolu

toria implícita en la concesión misma.

De acuerdo al tipo de concesión que se vaya a otorgar, es el tiempo que va a durar, ésto es, en los requisitos al pedir una concesión, dentro de ellos se va a señalar precisamente el tiempo de duración, causas de revocación y caducidad.

La Ley Administrativa respectiva es la que en cada caso fija la duración temporal de las concesiones. 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 de una Concesión.

#### 5.- Formas de Extinción.

La Legislación Administrativa no establece con precisión las causas de terminación de la concesión, ya que utiliza una terminología imprecisa. La práctica considera como primera causa de extinción el cumplimiento del plazo, en cuanto que ésta es la que se presenta con mayor frecuencia, viendo que por la circunstancia los demás casos de extinción sean colocados de la siguiente manera:

- a) Cumplimiento del plazo.
- b) Falta de objeto o materia de la Concesión.

- c) Rescisión.
- d) Revocación.
- e) Caducidad.
- f) Rescate.
- g) Renuncia.
- h) Quiebra del Concesionario.

Si el concesionario no cumple en el desempeño de la cesión, la Administración Pública tiene la posibilidad de recurrir a una serie de sanciones para obligar al concesionario a cumplir con la Concesión en la forma debida, como lo requiera el interés público, esta potestad de la Administración está precisada en el artículo 23, de la Ley General de Bienes Nacionales que dice:

"Artículo 23.- La nulidad, la revocación y la caducidad de las concesiones sobre los bienes de dominio público, cuando procedan conforme a la ley, se dictarán por la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 18, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rinda pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga".

Es decir, el concesionario que no cumpla con la obligación o el deber impuesto en la concesión, se hace acreedor a una sanción administrativa, la que es impuesta por el órgano administrativo concedente; como lo

enuncia el artículo 21 de la Constitución, donde señala:

"Compete a la autoridad administrativa la --- aplicación de sanciones por las infracciones\_ de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o - - arresto hasta por treinta y seis horas".

a) Cumplimiento del plazo

Esta es una de las formas por las cuales se extingue la concesión y es la más usual y cómoda para el Estado. Como se sabe, la Concesión siempre es temporal, ya que ésta fue prevista desde que se presentó la solicitud de que se otorgará una concesión. Es una de las - más aceptadas, ya que sin indemnización alguna, el Estado va a proporcionar el servicio que anteriormente concesionó, junto con los bienes utilizados para dicha --- prestación; Raúl Dumm y Miguel Acosta Romero nos dicen:

"La Concesión se extingue de manera normal por haber cumplido el plazo pactado. Habitualmente, al término de la concesión, el Estado recibe sin indemnización\_ alguna, de acuerdo con lo concertado, todos los materiales que adquirió para su empresa el concesionario".  
(12)

"Al terminarse el período de tiempo previsto en la concesión, termina ésta, salvo en aquellos casos en que

-----  
(12).- Dumm, Raúl E. Enciclopedia Jurídica Omeba. Barcelona 1981. Tomo III. Pág. 583.

puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo". (13)

Esta forma de extinción trae como consecuencia la aplicación del Derecho de Reversión por parte del Ejecutivo, donde una vez transcurrido el plazo, los bienes afectos pasan a ser propiedad del Estado, sin mediar -- contraprestación alguna, como ya se ha mencionado.

La propia concesión fija la duración de la misma. No debe pensarse en términos excesivos, sino limitados o temporales de acuerdo con la naturaleza del servicio; ya que, el servicio implica un régimen económico y financiero que debe tomarse en cuenta, pues el concesionario debe recuperar su inversión, al cumplirse el plazo se cree que el concesionario ya recuperó su inversión y bastantes dividendos, es entonces cuando el servicio pasa a manos del Estado, si así es conveniente, o fija las nuevas condiciones para que lo siga prestando, si todavía lo desea prestar, por ejemplo:

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en el artículo 27, fracción I, nos indica:

"Las concesiones de servicio público serán -- por tiempo determinado. El plazo de vigencia de las concesiones será fijado por el Departamento del Distrito Federal, en forma tal que durante ese lapso, el concesionario amortice

-----

(13).- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 425.

totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago".

Puede suceder que al término del plazo de la Concesión, éste sea prorrogado por un tiempo igual al anterior, tal como lo señala el artículo 29 de la misma ley, que dispone:

"El plazo de las concesiones que se otorguen conforme a las disposiciones de esta Ley, podrá ser prorrogado por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre a juicio del propio Departamento el concesionario hubiese cumplido en sus términos la concesión respectiva y que el concedente no resuelva suprimir o prestar directamente el servicio público de que se trata".

Las concesiones se alargan en su plazo, cuando el concesionario ha cumplido en una forma de interés colectivo para la que fue creado el servicio concedido.

El cumplimiento de plazo es la forma normal de terminación de una concesión. En ocasiones, las concesio-

nes pueden terminar antes de la fecha de cumplimiento de plazo, ésto sucede cuando cesa el objeto para el que fué creada y otorgada, o cuando el servicio concesionado deja de ser público, debido a que la necesidad que satisfacía deja de ser de interés público.

b) Falta de Objeto o Materia de la Concesión.

Cuando el objeto o materia de la concesión es ya inexistente o ya no tiene objeto de ser, es lógico pensar que la concesión se extinguirá, ya que si se siguiera pretendiendo explotar el servicio que se concesionó, correría el riesgo el concesionario de perder su dinero, ya que los gastos de toda concesión corren por cuenta de él, y si ya no hay otro objeto o materia de explotación, por haberse agotado el recurso por el cual se otorgó la concesión.

El maestro Acosta Romero, nos dice al respecto:

"Si se hace imposible la prestación del servicio público, o se agotan los minerales en la concesión minera, la consecuencia será que la concesión se extinga por falta de objeto o materia". (14)

Cualquier persona aún sin conocimientos de economía o finanzas, vería que, si el objeto o materia de la concesión se extinguió, sería imposible tratar de seguir explotando dicha concesión, y por tal motivo pediría se diera por terminada.

-----

(14).- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 425.

c) Rescisión.

De una manera general, la rescisión es la anulación, o invalidación de algún contrato, obligación o testamento. Una cláusula rescisoria es aquella en que las partes pueden dejar sin efectos las obligaciones que emanen de los actos jurídicos.

En cualquier momento puede ser invocada la rescisión, siempre que las partes acuerden algunas causas de rescisión en los convenios, contratos u obligaciones, o las hayan estipulado en éstos.

El maestro Acosta Romerno nos dice:

"Se considera que la rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado, si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos-concesión". (15)

Es muy cierto que el incumplimiento de algunas de las obligaciones pactadas en la concesión, trae como consecuencia la rescisión, ésta va a ser expuesta por la autoridad administrativa que otorga la concesión, ante la autoridad judicial competente para dictar la rescisión.

Un concepto más completo es el expuesto por el maestro Serra Rojas, que nos dice:

-----  
(15).- Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 425.

"En Derecho Administrativo, la rescisión sólo puede ser unilateral, es decir, hecha por el Estado cuando así lo han acordado las partes, pero en su defecto, ésta sólo puede hacerse por mandato de la autoridad judicial federal". (16)

Se puede decir que la Rescisión en la concesión, es oponible única y exclusivamente por el órgano administrativo concedente, por falta de cumplimiento de alguna obligación contenida en la concesión por parte del sujeto concesionario.

Considerando todo esto, se puede decir que la rescisión en la concesión, es una facultad exclusiva del Ejecutivo para dar por terminada una concesión, por el incumplimiento de alguna obligación por parte del concesionario.

d) Revocación.

No debemos olvidar que la revocación es una forma de terminar los actos administrativos y debe reunir los elementos propios de ellos. Sin relacionar los principios de la revocación con las instituciones de derecho privado, porque responden a la satisfacción de diversos intereses. El derecho público moderno está gobernado por la idea del interés general y éste debe prevalecer en todas las situaciones, aún cuando en el conflicto con intereses particulares.

-----  
(16).- Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit. Pág. 298.

Hay autores que consideran a la Concesión como un contrato, y que la revocación recae por una facultad reservada, como lo dice el maestro Raúl Dumm, en su concepto:

"Existe revocación, cuando el poder concedente, mediante el ejercicio de una facultad reservada en el contrato, o de otra manera, expresa en la ley, rescata el servicio, previa revocatoria del acto de concesión. Ese rescate importa la privación de las ventajas estipuladas a favor del concesionario, perjuicio indemnizable, y a la vez, implica el apoderamiento de los medios dispuestos por el empresario para el cumplimiento del servicio pactado. Estos medios de explotación tienen también un precio y, por tanto, su adquisición por el poder concedente, se realiza con la consiguiente indemnización. Esta puede estar convenida de antemano en una cláusula del contrato de concesión o, también puede ser justipreciada por los modos comunes a los que se recurre: arbitros o simplemente peritos". (17)

Como anteriormente mencioné, la concesión no es un contrato, aunque presente características que lo semejen al contrato; la Revocación no es una facultad reservada como lo indica el maestro Dumm, es una facultad que tiene la autoridad administrativa de sancionar al concesionario por no cumplir debidamente con las obligaciones que la concesión le asigna, como más adelante expondré.

-----  
(17).- Dumm, Raúl E.- Op. Cit. Pág.583.

Hay otros autores que señalan que la Revocación es una forma de extinguir a la concesión por no cumplir con las obligaciones que la misma impone, como los maestros Acosta Romero y Serra Rojas que nos dicen:

"La práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de las mismas; así en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transporte, bancaria y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que la otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las Leyes, los Reglamentos y el propio acto de la concesión". (18)

"La revocación Administrativa es una manifestación de la voluntad de la Administración Pública unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad.

El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, e introduce

(18).- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 246.

una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de interés general.

Los elementos que intervienen en el acto de revocación son:

- 1.- Una manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente.
- 2.- Unilateral; la Administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general sin implicar discrecionalidad.
- 3.- Extintiva de un acto administrativo anterior, válido y eficaz, con la completa aptitud para producir los efectos requeridos por el agente y garantizados por la norma.
- 4.- Inspirada en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general.
- 5.- O sustituyéndolo por otro cuya aptitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita". (19)

Considero que los dos conceptos antes citados marcan con claridad el acto de revocación, ya que coinci-

-----

(19).- Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 359.

dén al decir que es una consecuencia jurídica, por no cumplir debidamente con las obligaciones que la concesión impone.

Puede acontecer que una autoridad administrativa, habiendo tomado una decisión, la rechaza de inmediato, deseosa de modificarla, o dejarla sin efecto, o bien anularla, o de eliminarla total o parcialmente.

Luego entonces, la Revocación administrativa aparece como un efecto jurídico del incumplimiento del contenido obligacional del acto administrativo, como lo es la concesión.

En la tesis jurisprudencial número 228; del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, nos dicen:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, REVOCACION DE LAS RESOLUCIONES DE LAS.- Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal, la de que siguiendo el principio de que la autoridad administrativa sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse más que cuando lo autoriza la Regla General que rige el acto". (20)

---

(20).- Apéndice Semanario Judicial de la Federación. - Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Fallos Pronunciados en los Años de 1917 a 1965. Tercera Parte, Segunda Sala. Pág. 276.

Nos encontramos con una doble situación jurídica:

Actos iniciales en los cuales la administración -- ha expresado la firmeza para hacerlos irrevocables y la duración limitada del mismo, sujeto a una condición resolutoria.

Los casos propiamente dichos de revocación de los actos administrativos..

Criterio que continúa vigente y se encuentra en la Tesis Jurisprudencial Número 513, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, fallos pronunciados en 1917 a 1975.

El órgano competente para revocar un acto administrativo anterior, debe ser por principio de legalidad, el mismo o su superior. La Ley tiene sus razones sociales para autorizar a un órgano administrativo a dejar sin efecto otro anterior, cuando así lo exige el interés público, o sea, la autoridad competente de revocar una concesión es aquella misma que la otorga.

Esta figura jurídica se confunde con el rescate, sin embargo se trata de dos actos distintos totalmente.

Por ejemplo:

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se señala en el artículo 27, fracción IX, que el Departamento del Distrito Federal, tiene la facultad

de, entodos los casos que juzgue convenientes, siempre para el interés público, revocar unilateralmente y en forma anticipada la concesión, sin que exista motivo fundado de caducidad, o de algún hecho grave atribuible al concesionario que dé lugar a la rescisión de la concesión.

Esta decisión, fundada y motivada, deberá ser notificada en forma personal al concesionario. La Administración Pública debe fundar y motivar la causa que originó la revocación de la Concesión, cumpliendo con el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Una vez hecha la notificación, por escrito, personal al concesionario, y una vez enterado éste, la Administración Pública asume la prestación directa del servicio público.

La Administración debe de pagar una indemnización al concesionario, ésta se determina en base a una serie de avalúos practicados por peritos autorizados, que debe de ser igual al valor de los bienes inmuebles y muebles al día de la revocación, tomando en cuenta, en el caso de los bienes inmuebles, el valor registrado en el catastro, el día de otorgamiento de la Concesión y en el caso de los bienes muebles se debe tomar en cuenta la Depreciación total acumulada a la fecha de la última declaración fiscal.

Considerando todo ésto, se puede decir que la Revo-  
cación de los actos administrativos es la declaración -  
hecha por el Órgano administrativo, de que un acto rea-  
lizado por él o un Órgano subordinado, carece ya de ---  
efectos en todo o en parte.

e) Caducidad.

Al Estado le interesa la continuidad y regularidad  
del servicio público o la correcta explotación de los --  
bienes del dominio público. Ante el incumplimiento de -  
las obligaciones del concesionario se aplican varias me-  
didas, entre ellas la caducidad. Se ha considerado que\_  
es una sanción administrativa la declaración que reali-  
za el Ejecutivo sobre la concesión otorgada cuando el -  
concesionario no cumple con las obligaciones contrafi--  
das.

Diversos autores concuerdan al dar su concep-  
to de Caducidad como medio de extinción de la conce--  
sión.

El maestro Acosta Romero nos dice:

"La Caducidad opera cuando el concesionario está -  
obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en -  
la Ley, Reglamento o en el acto de la Concesión, dentro  
de determinado plazo, y no cumple con ellos". (21)

-----  
(21).- Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 426.

Bartolomé Fiorini, nos dice:

"La Caducidad se produce como sanción al concesionario, por incumplimiento de las obligaciones contraídas". (22).

Luego entonces, considero que, la Caducidad es una medida de apreciación inexcusable cuando se producen -- los motivos señalados en la Ley, es decir, no existe -- ninguna excusa por la cual no se cumplan con las obligaciones que la Ley establece al otorgar una concesión.

Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se señalan diferentes causas de caducidad por las cuales se extinguiría la concesión; y en su artículo 28 nos dice:

"Artículo 28.- La caducidad de las concesiones, se rá declarada administrativamente por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en los siguientes casos:

I. Porque se interrumpa, en todo o en parte el -- servicio público prestado, sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal o sin previa autorización por escrito del mismo;

II. Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera, se grave la concesión, o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes

afectos al servicio público de que se trate, -- sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal;

- III. Porque se modificquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa aprobación por escrito del Departamento del Distrito Federal;
- IV. Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión;
- V. Porque no se otorgue la garantía a que esté -- obligado el concesionario;
- VI. Por la falta de cumplimiento de alguna de las - obligaciones contenidas en esta Ley o en la concesión..

El Departamento del Distrito Federal notificará personalmente al concesionario o a su representante la caducidad de su concesión y de inmediato podrá tomar posesión del servicio amparado por la misma. Los bienes afectos a la concesión cuya caducidad declare, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago".

Por consiguiente, la caducidad como forma de extinción de la concesión, es declarada por el Presidente de la República, a proposición de la autoridad administrativa a que por ley corresponda el ramo, y de inmediato podrá tomar posesión del Servicio Público; la Caducidad

dad debe ser notificada por escrito y en forma personal al concesionario.

Los bienes afectos a la Concesión cuya Caducidad se declare, pasarán a ser responsabilidad de la autoridad administrativa de cuya rama se trate, sin necesidad de pago alguno, cuando así lo establezca la ley específica.

La Caducidad sólo recae sobre la Concesión, el Servicio se seguirá prestando, pero en este caso por la Administración Pública en forma directa y no por concesionario.

f). Rescate.

En el rescate opera la transferencia de la Administración concedente, del propio bien público o servicio público concesionado, mediante acto supremo antes del vencimiento del plazo de la concesión.

Hay autores que asemejan el Rescate con la Expropiación, como el maestro Bartolomé Fiorini que nos dice:

"En el rescate se recupera lo que se había concedido, los bienes afectos al Servicio pueden ser expropiados por la Administración Pública, fundándose en una causa de utilidad pública, y pagando una indemnización, ésta se paga en base al costo de reproducción o costo actual". (23)

-----  
(23).- Fiorini, Bartolomé. Op. Cit. Pág. 527.

El costo histórico es el que establece los valores, tomando en cuenta el precio pagado originalmente, y sin tomar en cuenta las modificaciones surgidas durante el desempeño y el transcurso de la prestación del servicio.

El costo de producción o actual, es el que toma en cuenta todos los elementos necesarios, con las mejoras\_ y transformaciones habidas durante el tiempo transcurri\_ do de la prestación del servicio.

Para distinguir lo que el Maestro Bartolomé trata\_ de semejar, y para tener una mayor claridad de esta fi- gura jurídica, diremos que la expropiación se distingue del Rescate en que, en la primera, el bien pertenece a un particular y se le priva por causa de utilidad públi\_ ca. En el segundo, concurren las mismas circunstancias, pero el bien objeto del procedimiento forma parte del - dominio público o es de la titularidad del Estado el -- servicio, y se ha otorgado uno u otro al concesionario\_ bajo las condiciones precisas de la Ley.

Otro concepto un poco más completo, pero que consi\_ dero que la semejanza que al último hace es inadecuada, es el expuesto por el maestro Acosta Romero, que dice:

"Rescate es un principio aplicable a las concesio- nes de explotación de bienes del Estado; el Rescate es\_ un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad\_ administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina

generalmente se orienta a precisar que en este caso, - el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación; en mi opinión, -- ese rescate constituye un caso típico de revocación administrativa". (24)

La indemnización debe abarcar los beneficios dejados de percibir durante el tiempo que reste para completar el plazo de la concesión, es decir, si la concesión es interrumpida en su duración por interponer el rescate antes de la terminación de ésta, se deberá pagar los beneficios que se dejaron de percibir, por el tiempo que no se gozó de la concesión. Esto no afecta los bienes que no forman parte integrante, por destino o adscripción, de la propia concesión y que son propiedad del concesionario.

La diferencia que existe entre el Rescate y la Revocación estriba en el hecho de que, mientras que en el Rescate existe una función bien fundada en forma precisa; mejorar el servicio, manejarlo directamente o suprimirlo por inadecuado; la revocación surge cuando se comprueba que el objeto de la Concesión no se realiza en forma plena.

Considero como rescate, el acto por medio del cual la Administración Pública recupera los derechos que -- concesionó, fundándose en una causa de utilidad pública,

-----  
(24).- Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 422.

mediando la indemnización por los beneficios que se han dejado de percibir y por los bienes afectos al servicio o explotación.

El Rescate se justifica, pues la Administración Pública es la encargada de la prestación de los servicios y de la delegación concedida a una persona distinta a ésta para que explote un servicio, no significa que ésta haya enajenado totalmente su gestión y que haya renunciado a su poder sobre la misma. La Administración Pública delega la realización material de la gestión pública, y esto no significa que el delegante no pueda, en cualquier oportunidad, volver por sus derechos y subrogarse en la actividad temporariamente delegada.

La Ley General de Bienes Nacionales previene:

"Artículo 26.- Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos.

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del Gobierno Federal, y que ingresen al patrimonio de la Nación los bienes, equipo e instalaciones destinados directa o ----

inmediatamente a los fines de la concesión.- Podrá autorizarse al concesionario a retirar y a disponer de los bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al Gobierno Federal y puedan ser aprovechados por el concesionario; pero, en este caso, su valor real actual no se incluirá en el monto de la indemnización.

En la declaratoria de rescate se establecerán las bases generales que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario; pero en ningún caso podrá tomarse como base para fijar el valor intrínseco de los bienes concesionados.

Si el afecto estuviese conforme con el monto de la indemnización, la cantidad que se señale por este concepto tendrá carácter definitivo. Si no estuviere conforme, el importe de la indemnización se determinará por la autoridad judicial, a petición del interesado quien deberá formularla dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización".

Con ésto se puede apoyar la Administración Pública para rescatar cualquier tipo de bienes que el Estado

haya concesionado cuando no cumpla con el propósito --- por el que fué otorgado o cuando el órgano de la rama - cuya actividad se concesionó tenga la capacidad técnica para realizarla, en este caso, mediará la indemnización respectiva por los daños causados al particular - concesionado.

g) Renuncia.

La Renuncia es una forma más de extinguir la conce sión, y es una facultad otorgada al concesionario, la - cual debe ser autorizada por el poder concedente, como lo afirman los maestros Raúl Dumm y Acosta Romero, que nos dicen:

"La Renuncia, es en cierta manera, una modalidad - de la rescisión. El concesionario puede, sin duda, re- - nunciar a las ventajas que le garantiza la concesión; - pero sólo gravita en la aceptación la voluntad del po- - der concedente. Las obligaciones pactadas a cargo del - concesionario son de tal naturaleza que, sin la coinci- - dencia de la voluntad del poder público, no puede revo- - carse". (25)

"Aún cuando no se ha estudiado a fondo, existe la\_ posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los dere- - chos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que -- no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que ---  
-----

(25).- Dumm, Raúl. E. Op. Cit. Pág. 583.

dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión". (26)

Como lo afirma el maestro Acosta Romero, el órgano administrativo puede negar validez al derecho de renuncia del concesionario, cuando por la necesidad del servicio, o por causa de interés público, se someta la voluntad colectiva, a la particular; buscando el Ejecutivo medios como el subsidio para evitar que se renuncie a la concesión, hasta en cuanto él mismo esté en posibilidad de prestarlo o explotarlo según sea el caso.

En el caso de que el servicio concesionado aún no sea prestado, aún ya otorgada la concesión, el concesionario puede renunciar a la concesión que se le otorgó.

Considerando todo ésto, podemos decir que la Renuncia es el derecho del concesionario interpuesta ante el órgano administrativo concedente, cuya aceptación dependerá del interés público de la concesión.

#### h) Quiebra del Concesionario.

La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes, puede traer también la extinción de la concesión y se estima que, en estos casos, las autoridades, cuando se trate de ser

vicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, deben asegurar la continuidad de los mismos.

En este remoto caso, la Administración puede darle una subvención al concesionario, la quiebra es un caso excepcional, pues las concesiones son otorgadas a personas que comprueben tener una capacidad financiera suficiente para enfrentar los gastos de la concesión.

El maestro Raúl E. Dumm, nos dice:

"La Quiebra del concesionario importa, asimismo, - la extinción de la concesión. La situación especialísima de quien quiebra, con su solvencia afectada y sujeto a un régimen de liquidación, hace imposible la continuidad y vigencia de la concesión". (27)

---

(27).- Dumm, Raúl, E. Op. Cit. Pág. 583.

### CAPITULO III.- LA EXPROPIACION.

- 1.- Concepto.
- 2.- Requisitos de Procedibilidad de la Expropiación.
- 3.- Procedimiento de Expropiación.
- 4.- Recursos Contra la Declaratoria de Expropiación.
- 5.- Diferencia entre Expropiación y otros Medios de Adquisición de Bienes por Parte del Estado.

#### 1.- Concepto:

El Derecho Romano, fuertemente impregnado de individualismo, proclama las tres características clásicas del dominio de los bienes: lo absoluto, lo perpetuo y lo exclusivo. De esta legislación y de la interpretación que de ella hacen las doctrinas contemporáneas consistente en el problema de señalar las atribuciones del Estado ante la propiedad individual, han quedado plasmadas en las legislaciones democráticas, las normas relativas al dominio de los bienes.

Efectivamente, estas doctrinas señalan que para cumplir con los objetivos específicos encomendados al Estado, debía imponerse una modalidad a la propiedad individual, con el objeto de procurar la estabilidad social del conglomerado ante necesidades sociales imperiosas de beneficio común. De ahí surge la idea de que los derechos, por muy sagrados e inviolables que sean, debían experimentar un cercenamiento ante determinadas si

tuaciones sociales, y que tan sólo de esta manera pudieran subvenirse.

Entre la gran variedad de actos jurídicos y procedimientos a través de los cuales el Estado adquiere bienes para la prestación adecuada de los diferentes servicios que le han sido encomendados y con ello justificar su existencia se encuentra la expropiación; ésta, al -- igual que las otras formas de adquirir bienes por parte del Estado, fueron creadas con la finalidad de que - el Estado distribuya la riqueza nacional, con el objeto de beneficiar a la colectividad.

La mayoría de los autores coinciden en el concepto de Expropiación, dicen que es un acto soberano emitido por el Estado a través del Organó Administrativo, en el cual se procede en contra de un propietario o poseedor para adquirir un bien por causa de utilidad pública y mediante una indemnización; de entre estos autores tenemos al maestro Andrés Serra Rojas que nos dice:

"La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el estado - y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos-, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública y mediante -- una indemnización justa". (1)

(1).- Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 305.

Por otra parte, el maestro Acosta Romero, dice:

"La expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública, que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esta transferencia". (2)

De los conceptos de expropiación transcritos anteriormente, podemos decir que los elementos que caracterizan esta forma de adquirir bienes por parte del Estado son:

- a) Que es un acto jurídico de Derecho Público.
- b) Que se deriva de la soberanía del Estado.
- c) Que es causado por una utilidad pública.
- d) Que opera sobre determinados bienes de un particular.
- e) Que media una indemnización.

En ocasiones, el Estado adquiere bienes por medio del Derecho Privado, es decir, bienes de particulares - que son adquiridos a través de ventas, donaciones, herencias, etc., o también por medio del Derecho Público, como lo es el caso de la expropiación, que como ya lo hemos dicho, es realizada por causa de utilidad pública.

-----  
(2).- Miguel Acosta Romero.- Op. Cit. Pág. 570.

Por lo anterior, consideramos que la expropiación es un acto jurídico de Derecho Público, emitido por el Poder Soberano del Estado, por causa de utilidad pública y que afecta los bienes de un particular mediante el pago de la indemnización correspondiente.

La expropiación encuentra su justificación en los fines que el Estado debe cumplir de acuerdo con las necesidades sociales urgentes e ineludibles, ya que como órgano supremo regulador de la vida colectiva, puede en ejercicio de su poder soberano eliminar los escollos -- que dificulten su función administrativa.

## 2.- Requisitos de Procedibilidad de la Expropiación.

Nos podríamos poner a meditar y reflexionar que el Poder Público intentara las adquisiciones a que nos hemos referido por los medios jurídicos normales, como -- una compra-venta en la que el particular y un órgano -- del gobierno discutan libremente las condiciones y en -- todo caso estaríamos hablando de la venta forzada, que -- es una influencia del derecho civil sobre el derecho ad -- ministrativo.

Los particulares pueden resistirse a que la Admi -- nistración Pública realice sus propósitos y de este mo -- do paralizan la acción oficial, negándose a tratar con -- ella o establecerle condiciones inaceptables para el Go -- bierno. Es por ello, que el Derecho Administrativo ha --

proporcionado al Estado un medio eficaz, directo y unilateral, como lo es la expropiación por causa de utilidad pública, el cual ha sido reconocido como un acto de soberanía.

En nuestra legislación, el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad soberana, expropia, con la finalidad de cumplir eficazmente los cometidos que le fueron encomendados, sin tomar en consideración el interés particular afectado por la medida expropiatoria, ya que -- únicamente interesa para el Estado, el beneficio colectivo que la misma pueda causar.

El fundamento legal de la expropiación lo podemos encontrar en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional que precisa:

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

Por tal motivo, podemos afirmar que los requisitos de procedibilidad de la expropiación son:

- La Utilidad Pública; y
- La mediación de Indemnización.

Constitucionalmente la expropiación, sólo procede por causa de utilidad pública, en algunos casos la propia Constitución señala estas causas, generalmente deja

a las legislaturas la facultad de indicar en leyes secundarias las causas de utilidad pública.

En el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 Constitucional, establece:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes hará la declaración correspondiente".

Existen dos problemas en este aspecto: el primero consiste en determinar si la legislatura que señala la utilidad pública es soberana; y el segundo, definir el criterio con que se debe de establecer una causa de utilidad pública.

El Estado en todos los casos tiene el deber de que por razones de satisfacción de una necesidad de la colectividad, exista la utilidad pública, y siempre que se presente este caso al legislador, podrá señalarse como tal. Aunque no siempre será la misma, ya que son muchos los factores y circunstancias que sirven para determinarla, pero creemos que con criterio sano se puede obtener un concepto concreto y determinado de utilidad pública, como el que nos da el maestro Serra Rojas que nos dice:

"La utilidad pública consiste en el derecho que --  
tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva  
y en general la conveniencia o el interés de la genera-  
lidad de individuos del Estado". (3)

Por tanto, el sistema legal para determinar las --  
causas de utilidad pública se puede reducir a los dos -  
grupos siguientes:

- 1) Las causas que la Constitución señala como de -  
utilidad pública, es decir, causas que corres-  
ponden al Estado satisfacer.
- 2) Las causas que las leyes de expropiación y las\_  
administrativas tanto de la federación como lo-  
cales, señalan como de utilidad pública.

Entonces, podemos considerar con base al artículo\_  
27, fracción VI de la Constitución que la legislación\_  
tanto federal como locales, pueden fijar las causas de  
utilidad pública si éstas reúnen las características de  
responder al interés general y a la competencia del or-  
den jurídico imperante.

En el artículo 10. de la Ley de Expropiación se --  
considera como causas de utilidad pública, las siguien-  
tes:

- I.- Establecimiento, explotación o conser-  
vación de un servicio público;

-----  
(3).- Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 317.

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 aterrisaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier otra obra destinada a prestar servicios de 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 características notables de nuestra cultura nacional;

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o transtornos 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, epizootias, incendios, plagas, inundaciones, y 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 las leyes especiales".

Las causas señaladas al aplicarse a los casos -- concretos son de discusión, ya que el Poder Ejecutivo -- puede considerar un caso particular en alguna de las -- causales señaladas como de utilidad pública y ésta no -- ajustarse al sentido por el cual se invocó, y con ello -- violar los derechos del particular, es decir, si el Eje -- cutivo invoca una de las causales señaladas como de uti -- lidad pública, debe ésta ajustarse al sentido teóric... -- y práctico por el que se invocó, quedando con ésto supe -- ditadas a la ley que sobre el particular rija esta cau -- sal.

Por otra parte, la Ley General de Bienes Naciona-- les, nos dice:

"Artículo 14.- Cuando se trate de adquisicio-- nes por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por par-- te del Gobierno Federal corresponderá: a la -- autoridad del ramo respectivo determinar di-- cha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo -- Urbano y Ecología, determinar el procedimien-- to encaminado a la ocupación administrativa -- de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bie-- nes Nacionales, fijar el monto de la indemni-- zación, y a la Secretaría de Programación y -- Presupuesto determinar el régimen de pago, -- cuando sea a cargo de la Federación.

En estos casos no será necesaria la expedición de una escritura y se reputará que los bienes forman parte del patrimonio nacional desde la publicación del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Este decreto llevará siempre el refrendo del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que haya determinado la utilidad pública, así como el de los Secretarios de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología".

El criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos dice:

"Utilidad Pública. No basta que exista un motivo de utilidad pública para que cualquier autoridad pueda adoptar determinadas medidas con el fin de realizarla, sino que es preciso además, que para que los actos de los organismos públicos sean legales, que procedan de autoridad con la suficiente competencia constitucional para el caso". (4)

Considerando todo lo anterior, podemos decir que la expropiación procederá, siempre que exista una causa de utilidad pública eminente, fundada y motivada por una necesidad de la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. Esta

(4).- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallos Pronunciados de 1917 a 1975. Segunda Sala. Tesis Número 545. Pág. 903.

causa de utilidad pública no puede ser invocada cuando se trate de beneficiar a un particular, sea individuo o corporación.

Para concluir, podemos decir que el Poder Ejecutivo debe declarar las causas de utilidad pública para -- que proceda la expropiación.

La Mediación de Indemnización; es un principio de justicia, ésto es, si se satisface el interés social de be simultáneamente amparar a quien sufre un perjuicio, otorgándole una justa y necesaria compensación o indemnización.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, señala ba que la Propiedad Personal no podía ocuparse sin el consentimiento del propietario, por causa de utilidad y previa indemnización. El artículo 27 de la Constitución vigente, no utiliza la palabra previa, ya que la sustituyó por la palabra mediante, y se ha discutido mucho en la doctrina. Podemos decir que dada la experiencia del Estado en materia de indemnizaciones, se cambió prudentemente, para permitir al Estado, en un momento dado, mayor flexibilidad y mayor libertad de acción en -- las expropiaciones, tomando en cuenta que no siempre pu diera contar con todos los elementos pecuniarios para cubrir cuantiosas indemnizaciones; el término debe ser prudente, tomando en cuenta las circunstancias que pueden reunirse en una expropiación.

La indemnización, nos dice el maestro Acosta Romero:

"Es la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal". (5)

Concepto muy acertado, ya que el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución, precisa -- que la indemnización se determina en base al valor fiscal sobre el inmueble, ésto es para que prive un criterio unitario; por lo tanto, da lugar a que el justo precio o indemnización no se señale por peritos, sino que éstos deberán actuar en el caso de que con posterioridad a la fecha en que se haya declarado el valor fiscal, o el particular lo haya aceptado, el valor del bien hubiere cambiado por obras posteriores, o hubiere demérito, en cuyo caso los peritos serán los que apreciarán el demérito o el aumento del valor del bien expropiado, así como los objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La Constitución no establece de manera concreta, -- cuál será la época para el pago de la indemnización, en virtud de que ésta dependerá de la disponibilidad de -- los recursos económicos con que cuente el Erario para -- pagarla, así las leyes administrativas disponen:

(5).- Miguel Acosta Romero.- Op. Cit. Pág. 576.

El artículo 20 de la Ley de Expropiación precisa:

"La autoridad expropiada fijará la forma y los pazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un período mayor de diez años".

Los párrafos primero y tercero del artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacionales, que determinan:

"Cuando se trate de adquisiciones por vía de derecho público, que requieran la declaratoria de utilidad pública, por parte del Gobierno Federal corresponderá: a la autoridad del ramo respectivo determinar dicha utilidad; a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, determinar el procedimiento encaminado a la ocupación administrativa de la cosa; a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, fijar el monto de la indemnización, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto el régimen de pago, cuando sea a cargo de la Federación.

En los casos que señale este artículo, el Gobierno Federal podrá cubrir la indemnización correspondiente mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, y donar al afectado la diferencia de más que pudiera resultar en los valores, siempre que se trate

de personas que perciban ingresos no mayores a cuatro tantos del salario mínimo general - de la zona económica en la que se localice - el inmueble expropiado, y que éste se estuviera utilizando como habitación o para alojar un pequeño comercio, un taller o una industria familiar propiedad del afectado".

Como podemos observar, la indemnización se cubrirá en un período que no excederá de diez años, podría ser ésta anterior, simultánea o posterior a la expropiación, considerándose como forma de pago el dinero o la especie, ésta última puede ser con otro bien similar al expropiado, y la diferencia que resulte, si es aceptado el bien sustituto, se pagará con dinero, siempre -- que se cumpla con las condiciones que establece el párrafo tercero del artículo 14 mencionado, otorgando con ello, seguridad al particular por los daños causados.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa:

"EXPROPIACION, INDEMINIZACION EN CASO DE. Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del -- mismo, y de una manera permita al expropiado dis-

frutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías". (6)

La autoridad judicial solamente intervendrá en los siguientes casos: por demérito en los bienes o mejoras posteriores a la fijación del valor fiscal; el bien no esté registrado en las oficinas rentísticas; y si no se está de acuerdo con el monto de la indemnización. De manera que se puede concluir que la autoridad que ha de fijar la indemnización, fuera de esos casos excepcionales, es la autoridad administrativa, existiendo no sólo la razón que deriva del texto constitucional, sino la circunstancia de la justa equidad por los daños causados al sujeto afectado.

### 3.- Procedimiento de Expropiación.

El Procedimiento de Expropiación se inicia sin formalidades de procedimiento estrictas, y aún sin audiencia del interesado, salvo las relativas a publicidad, y se integra previamente con los estudios que hace el Ejecutivo para fundar y motivar la expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados, el artículo 27 Constitucional dispone que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, sin prevenir ni la audiencia de los afectados, ni la intervención de la autoridad judicial.

-----

(6).- Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallos Pronunciados de 1917 a 1985. Segunda Sala. Tesis Número 367. Pág. 624.

Como ya mencionamos, la competencia de la autoridad judicial la reduce a fijar el exceso o demérito posterior a la asignación del valor fiscal de los bienes expropiados o a la fijación del valor cuando no esté fijado en las oficinas rentísticas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos dice:

"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 ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la misma Carta Fundamental". (7)

Este criterio lo sigue sosteniendo la Suprema Corte y no viola la garantía establecida en el artículo 14 de la Constitución, salvo que en la Ley de Expropiación, se hubiere fijado un procedimiento con audiencia previa del interesado, en cuyo caso sería necesario agotar ese procedimiento, por tal motivo éste se inicia sin formalidades, pero sí debe reunir ciertos requisitos, los cuales son:

-----  
(7).- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fallos Pronunciados de 1917 a 1975. Segunda Sala. Jurisprudencia Número 391. Pág. 649.

- 10.- El Estado por conducto del Poder Ejecutivo debe tener fundamentos legales para expropiar un bien; motivado por una causa de utilidad pública. Una vez reunidos estos requisitos, el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación, la que se publicará en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta Oficial de los Estados, en la cual no habrá audiencia judicial.
  
- 20.- Una vez publicada la declaratoria, se concede un -plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento de que si no lo desocupan, la autoridad tomará posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

El artículo 30. de la Ley de Expropiación, ordena:

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, -tramitará el expediente de expropiación, de ocución temporal de limitación de dominio, y, en -su caso, hará la declaratoria respectiva".

La declaratoria se formula sin intervención del --  
afectado, la cual se publicará en el Diario Oficial y -

se notificará personalmente al interesado.

La notificación de la declaratoria de expropiación debe hacerse personalmente y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado, es lícita la notificación que se haga por medio del periódico oficial.

Aunque la Constitución no alude a las autoridades que deban ejecutar, el artículo 7o. de la Ley de Expropiación ordena:

"Cuando no se haya hecho valer el recurso administrativo de revocación a que se refiere el artículo 5o. o en el caso de que éste haya sido resuelto en contra de las pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa que corresponda procederá desde luego a la ocupación del bien o de cuya expropiación y ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan".

Como anteriormente se dijo, el Poder Ejecutivo fundándose en una causa de utilidad pública declara la expropiación de los bienes que sean necesarios para un mejor gobierno, ocupándose los bienes al día siguiente de la notificación de expropiación, por la dependencia que se encargue del despacho de la actividad o destino de los bienes. Si no fuese posible fijarlo a alguna dependencia concreta del Ejecutivo, corresponderá a la Secreta

taría de Gobernación ocuparla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que nos dice:

"Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes -- asuntos:

. . .

XIX.- Ejercitar el derecho de expropiación -- por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia".

De acuerdo con la Ley de Expropiación y con el -- Procedimiento, los afectados pueden oponer el recurso -- administrativo de revocación dentro del plazo de 15 -- días hábiles después de la notificación personal de la -- resolución o de su publicación en el Diario Oficial de -- la Federación.

#### 4.- Recursos Contra la Declaratoria de Expropiación.

Los particulares contamos con el derecho de exigir a las autoridades administrativas, que se apeguen a las disposiciones que dictan y aplican a las normas legales -- establecidas; esta exigencia es un medio de defensa legal, que se traduce en la obligación de que todos los --

actos dictados y aplicados por la autoridad administrativa competente deben reunir ciertas formalidades y requisitos, los cuales están establecidos en las leyes específicas; es decir, todo acto emanado de la autoridad administrativa debe estar debidamente fundamentado en las leyes específicas y motivado por una eminente necesidad colectiva para un bien común.

Los actos administrativos deben de guardar relación directa con el principio de legalidad, por el cual, quedan protegidos y salvaguardados los derechos de los gobernados y en caso de que se violen éstos, puede obtener la reparación debida, o bien lograr la revocación, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Existe una gran diversidad de sistemas en los Estados contemporáneos para conseguir ese propósito, dentro de ellos existen medios directos y medios indirectos para proteger dichos derechos de los particulares.

"Los medios directos que están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hace valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Los medios indirectos consisten, principalmente en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de és

ta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre los que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados". (8)

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que la Administración, por los medios indirectos va a hacer que se realicen las actividades que ordene para el beneficio de la colectividad, y con esto proteger los derechos de los gobernados: con los medios directos regular la actividad de los particulares y respetar los derechos de los mismos, es decir, el particular, lesionado en sus intereses legítimos puede utilizar los medios administrativos eficaces para impugnar los actos ilegales de la administración, llámese a estos recursos administrativos.

El maestro Andrés Serra Rojas, nos dice:

"El recurso administrativo es una defensa legal -- que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, - el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez aprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto". (9)

En esta sección trataremos el recurso que se puede interponer en el caso de expropiación, que de acuerdo -

(8).- Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 433.

(9).- Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 557.

al procedimiento expropiatorio y conforme a la ley co--  
responde .

El recurso administrativo se desenvuelve en la Ad-  
ministración Pública, que se esforzará por mantener un  
orden de legalidad, es decir, cuando llegue a una queja  
por la irregularidad de un acto, a solicitud del agra--  
viado, debe procurar no quebrantar los principios del -  
orden administrativo.

"La Ley Administrativa emplea la palabra recurso -  
en sentido general, por lo que no es posible referirse  
única y exclusivamente a la revocación y a la apelación  
como recurso administrativo". (10)

Los recursos administrativos en materia de expro--  
piación son:

- a) El recurso de revocación; y
- b) El derecho de Reversión o derecho de retrocesión.

Estos recursos están regulados en la Ley de Expro-  
piación, y en cuanto al Recurso de Revocación, nos señaña  
ña:

"Artículo 5o.- Los propietarios afectados po-  
drán interponer, dentro de los quince días há-  
biles siguientes a la notificación del acuer-  
do, recurso administrativo de revocación con-

-----  
(10).- Andrés Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 559.

tra la declaratoria correspondiente.

Artículo 6o.- El recurso administrativo revocación se impondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio".

Como se puede observar, los particulares, pueden interponer el Recurso Administrativo de Revocación ante la autoridad que dictó la resolución, en la que se afectaron los bienes del particular, y este último tendrá un término de 15 días hábiles para interponerlo, contados a partir de que se haya notificado legalmente la resolución o, bien, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; si la resolución del recurso es negativa para el particular o se determina que el mismo no fué presentado en tiempo, la autoridad administrativa procederá a la ejecución. Toda vez, que la interposición del recurso administrativo de revocación, no suspenderá la ocupación del bien o bienes de que se trate, pues la suspensión del acto reclamado no procede, ya que los fines que persigue la expropiación son de evidente interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, y los daños y perjuicios que se causan al sujeto agraviado con la ejecución del acto de expropiación son de difícil reparación.

El Derecho de Reversión, también llamado Derecho de Retrocesión; no se debe confundir con el derecho de reversión, ya que éste es exclusivo del Estado y opera en las concesiones, cuando una vez transcurrido el plazo de la misma, los bienes afectos al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado pasan a ser de su propiedad, sin que exista la obligación de dar prestación alguna. Mientras que, el Derecho de Reversión es un derecho del particular y opera cuando los bienes expropiados no son utilizados de acuerdo a los fines y causas que dieron origen a la expropiación; conforme con lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Expropiación que dice:

"Artículo 9o.- Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio".

La ley con ésto no quiere decir que si en un plazo de cinco años, los que contarán a partir de la notificación legalmente hecha, los bienes expropiados no reciben el destino de utilidad por la cual fueron expropiados, el particular afectado tiene el derecho de que le vuelvan a transferir la propiedad del bien afectado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos dice:

"Reversión del bien en la expropiación. El artículo 9o. de la Ley de Expropiación establece que si los bienes que han originado una declaratoria respectiva de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dió causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la reversión del bien de que se trata, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio. Ahora bien, la reversión puede reclamarla el quejoso con el solo hecho de demostrar que el inmueble relacionado no se ha destinado al fin para el cual fué expropiado". (11)

El maestro Francesco D'Alessio con respecto al derecho de retrocesión, nos dice:

"El derecho de retrocesión puede considerarse, como un reflejo del mismo derecho de propiedad, es decir como una especificación de éste, por cuanto al individuo, como propietario, tiene derecho de no ser privado de su bien, sino por causa de utilidad pública, y tiene el derecho de recuperación cuanto tal causa no subsiste".(12)

(11).- Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Tomo ---- XXVIII, 1970. Pág. 21.

(12).- D'Alessio, Francesco. Istituzioni di Diritto Administrativo Italiano. Torino 1932. Tomo II. Pág. 15.

Por otra parte, la Ley General de Bienes Nacionales, precisa:

"Artículo 33.- También corresponderá el derecho del tanto al último propietario de un bien adquirido por procedimientos de derecho público, que vaya a ser vendido, excepto cuando se esté en los casos previstos por el artículo 16, segundo párrafo y 36. El aviso se dará por correo certificado con acuse de recibo, y cuando no se conozca el domicilio, mediante una sola publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los propietarios que tengan derecho a demandar la reversión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de dos años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que aquella sea exigible".

Como podemos observar, si los bienes expropiados van a ser vendidos, el particular afectado por esta medida, tiene el derecho de adquirirlo primero y además puede interponer el derecho de reversión durante el término de dos años, a partir de la fecha en que los bienes no fueron utilizados para el fin por el cual se expropiaron.

Considerando todo lo anterior, podemos decir que - el derecho de reversión, es el medio por el cual, el particular ejerce un derecho que le otorga la propiedad, de la cual fué desposeído por una causa de utilidad pública y lo ejerce por la inoperancia de ésta.

5.- Diferencia Entre Expropiación y Otros Medios de Adquisición de Bienes por Parte del Estado.

La adquisición de bienes por parte del Estado, se realiza por diversos actos y procedimientos jurídicos, - a veces apoyados por las legislaciones de Derecho Privado mediante los actos y procedimientos señalados en las legislaciones civiles o mercantiles, o bien, por procedimientos de Derecho Administrativo, que se han extendido considerablemente en la medida que el Estado interviene en la actividad preponderantemente económica de los particulares.

En esta sección trataremos las diversas formas de que dispone el Estado para adquirir la propiedad y luego las diferenciaremos con la expropiación, abordando primeramente las características de ésta.

Los medios de adquisición de bienes por parte del Estado son:

1o.- Expropiación.

2o.- Confiscación.

- 3o.- Decomiso.
- 4o.- Requisición.
- 5o.- Nacionalización.
- 6o.- Servidumbres Administrativas". (13)
- 7o.- Esquilmos.

Consideramos en primer lugar a la Expropiación por ser ésta la base de este capítulo y diferenciarla con los demás.

1o.- Expropiación:

Como anteriormente se dijo, la expropiación es un acto jurídico de derecho público, emitido por el poder soberano del Estado, por causa de utilidad pública sobre los bienes de un particular con la indemnización correspondiente.

Los elementos que componen la expropiación son:

- a).- Es un acto jurídico de Derecho Público, puesto que la naturaleza jurídica del mismo es de orden público, además si no se realiza traería un perjuicio a la colectividad, cuya salvaguarda corresponde al Estado.
- b).- Se deriva de la soberanía del Estado, como todo acto unilateral no requiere del consentimiento del afectado, pues obedece a fines muy elevados e ineludibles.

-----  
 (13).- Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 303.

- c).- Causado por utilidad pública, la cual determina un beneficio general, sin importar los daños causados al sujeto subrogado en sus derechos.
- d).- Sobre determinados bienes de un particular, - pueden ser bienes muebles o inmuebles, por -- ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, según los fines que el interés colectivo o el - Estado persigan.
- e).- Mediante indemnización como principio de equidad, retribuyéndose al sujeto por los daños - causados.

## 2o.- Confiscación:

La palabra confiscar, viene del latín "Confiscare" de cum y fiscus que significa privar a alguien de sus - bienes y aplicarlos al fisco.

El término "confiscación" generalmente denota a la sanción penal consistente en la privación de bienes al condenado y su incorporación al patrimonio del Estado.

El autor Miguel Acosta Romero, señala que la confiscación tuvo su origen en Roma y que se aplicaba a -- los ciudadanos desterrados del beneficio de la ley;

"La Confiscación tiene sus antecedentes en Roma; era una pena por la que se privaba de sus bienes a los ciudadanos a los que se consideraban proscritos, es decir, fuera de la ley y privados de sus derechos civiles y políticos". (14)...

(14).- Acosta Romero Miguel. Op. Cit. Pág. 582.

La Confiscación ha sido abolida en la gran mayoría de los sistemas jurídicos modernos, por considerarla -- contraria a derecho y violatoria de garantías individuales. En nuestra legislación concretamente.

El artículo 22 Constitucional, expresa la prohibición de la aplicación de la pena de confiscación de bienes, al precisar:

"Artículo 22.- 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 cualquier otras penas unisitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bie--nes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo - 109".

No debemos entender a la confiscación como una simple pérdida de bienes, sino como una ilegal privación de bienes; ya que durante mucho tiempo y debido a su -- cognotación histórica fué el principal medio de adquisición del sistema feudal, tan fué así, que durante la Revolución Francesa, se fijó como ideal la protección

de la propiedad privada de la arbitrariedad y la opresión feudal, de tal forma que ha sido declarada ilegal.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas, nos dice:

"La confiscación es la adjudicación que se hace en beneficio del Estado, de los bienes de una persona y -- sin apoyo legal". (15).

La mayoría de las posiciones doctrinales señalan - que la confiscación es una pena mayor que la proscripción, y argumentan que es infamante proceder a la privación de los bienes del individuo que resulta condenado por la comisión de un delito. Así pues, el autor César Beccaria, señala:

"¿Podrá haber espectáculo más triste que el de una familia arrastrada a la infamia y a la miseria por los delitos de quien es cabeza de ella, cuando la sumisión ordenada por las leyes impidiera prevenirlos, aún habiendo medios para ello?". (16)

El segundo párrafo del artículo 22 Constitucional, señala las excepciones al concepto de pena de confiscación, pues en ésta se exceptúan los siguientes puntos:

1.- La aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito.

(15).- Andrés Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 324.

(16).- Beccaria, César. *Dei Delitti e Delle Pene*. Lioria, Italia, 1764. Traducción de Constancio Bernaldo de Quirós. Edit. José M. Cajica, Jr., S.A. Puebla, Pue. 1957. Pág. 175.

Esta adjudicación, que se impone al autor de un delito, se hace con el objeto de pagar las indemnizaciones, por concepto de responsabilidad civil originada por un hecho delictivo. La adjudicación de bienes será prohibida conforme a la constitución y será considerada como confiscación, cuando la desposesión por parte del autor del delito tenga por objeto substituir la responsabilidad penal. Por lo anterior, sólo podrá aplicarse para reparar el daño causado, pero no en substitución de la pena que legalmente corresponda.

"De acuerdo con esta excepción constitucional, está permitida, en primer lugar, la adjudicación llevada a cabo por la autoridad judicial respecto de los bienes del autor de un delito únicamente para pagar el importe de la indemnización proveniente de la responsabilidad civil originada por el hecho delictivo". (17)

2.- La aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de impuestos o multas.

También está permitida la adjudicación de bienes que tenga por objeto el pago de créditos fiscales, concretamente, impuestos o multas, a favor del Fisco Federal. Esta excepción es el fundamento constitucional de la facultad económica coactiva que tiene la administración pública en general y la fiscal en particular para hacer efectivos los créditos fiscales; de entre estas

-----  
(17).- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 2a. Ed. Edit. Porrúa, S. A., México. 1954. Pág. 503.

formas de adjudicación, podemos señalar el embargo y el secuestro definitivos en materia fiscal.

3.- El decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, es otra de las excepciones que contempla en la parte final del segundo párrafo del artículo 22 Constitucional, y que trataremos en las páginas siguientes, por considerarla como otra de las formas de adquirir bienes por parte del Estado.

Considerando todo lo anterior, podemos decir que la confiscación es una medida administrativa que formó parte de las penas pecuniarias en beneficio del Estado, ejecutada por un funcionario investido de una representación legal, siendo este incompetente jurídicamente para ello, simbolizando la prepotencia de su persona para desposeer a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos. No así, al acto ordenado por autoridad judicial o administrativa legalmente competente para privar de sus bienes a una persona a la que se le declara proscrita, por la comisión de un hecho ilícito o un delito.

Los elementos que conforman esta forma de adquirir los bienes, son:

- a) Es un acto inconstitucional.
- b) Derivado de un abuso de autoridad.
- c) Sobre determinados bienes de un particular.

- d) En beneficio del Estado.
- e) No media indemnización alguna.

Se diferencia con la expropiación casi en todos -- sus elementos, pues la concordancia de ambos es que recaen en bienes de particulares, pero la confiscación no se contempla como tal en la constitución, sino como una adjudicación o apropiación de bienes como forma de in-- demnización, resultado de una responsabilidad civil por la comisión de un delito; mientras que la expropiación\_ sí está contemplada en la constitución y recae sobre -- bienes que son de utilidad pública.

3o.- Decomiso:

El decomiso o comiso, de la expresión romana com- misum, tenía el carácter de pena accesoria, que hoy se ha dado en llamar seudo pena, es una institución admi-- nistrativa, poco estudiada, se encuentra consagrada en\_ el Código Penal para el Distrito Federal, en los artícu\_ los 24 (inciso 7) y 40; previniéndolo de la siguiente - manera:

"Artículo 40.- Los instrumentos del delito y - cualquiera otra cosa con que se cometa o in-- tente cometer, así como las que sean objetos de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Los objetos de uso lícito a que se refiere es\_ te artículo, se decomisarán al acusado sola- mente cuando fuere condenado por delito inten\_

cional. Si pertenecen a tercera persona, sólo se decomisarán cuando hayan sido empleados para fines delictuosos, con conocimiento de su dueño".

En ocasiones el decomiso es confundido con la confiscación, siendo éstas dos formas de adquisición de bienes distintos, es decir, mientras que la confiscación está prohibida por nuestra Constitución, más no recibirá esta denominación cuando es aplicada para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de los impuestos o multas; el decomiso es la pérdida de bienes o instrumentos con los que se pretende o se cometa un delito.

Como el delito de enriquecimiento ilícito a que se refiere el artículo 22 de nuestra Constitución en el párrafo segundo en su parte final y que confirma el artículo 109, fracción III, párrafo tercero, que precisa:

"Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen -

justificar. Las leyes penales sancionarán -- con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan".

Como podemos observar, los bienes cuya procedencia no puedan demostrar los servidores públicos se decomisarán, dejando además a las leyes penales y administrativas la facultad de imponerle otras penas que correspondan, dependiendo del tipo de delito. En el Código Penal para el Distrito Federal están reguladas en el título - Décimo clasificándolas de la siguiente manera: Ejercicio indebido o abandono de funciones públicas; Abuso de autoridad; Coalición de funciones: Cohecho; Peculado y conclusión. En la legislación administrativa la Ley Reglamentaria del título Cuarto Constitucional denominada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aplicará independientemente de que se le decomisen los bienes de dudosa o injustificable procedencia.

El maestro Acosta Romero nos dice:

"Técnicamente el decomiso es una sanción o pena -- que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto del mismo". (18)

-----  
(18).- Miguel Acosta Romero. Op. Cit. Pág. 578.

Por otra parte, el maestro Serra Rojas nos dice:

"El decomiso aparece en nuestra legislación administrativa como una sanción o pena que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización, por la infracción de una ley administrativa o en los casos indicados del Código Penal, en que una autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito". (19)

Puede decirse que estos conceptos tienen carácter universal porque en todas partes y en todos los tiempos ha sido norma generalizada privar al infractor de los bienes con los cuales ha cometido un delito y que la autoridad judicial los incaute, el atributo constitucional lo consagra el artículo 21 Constitucional, donde nos dice:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial . . .".

Considerando todo lo anterior, se puede decir que los elementos que constituyen el decomiso son:

- a) Es un acto jurídico de derecho público.
- b) Derivado de la soberanía del Estado.
- c) Causado por ser de uso ilícito, ya que con ella se cometió un delito.

(19).- Andfés Serra Rojas.- Op. Cit. Pág. 326.

- d) Sobre determinados bienes de un particular.
- e) Sin indemnización alguna.

Con estos elementos podemos diferenciar este medio de adquisición, con la expropiación de la siguiente forma:

- a) En el Decomiso la adquisición es causada por -- ser el bien de uso prohibido, o ilícito, ya que con él se cometió un delito o una infracción; - la expropiación es por causa de utilidad pública.
- b) Los bienes sobre los que recae el decomiso son muebles y en el caso de enriquecimiento ilícito son muebles e inmuebles; en la expropiación recae sobre bienes muebles e inmuebles.
- c) No existe indemnización alguna en el decomiso; - en la expropiación sí hay indemnización.

#### 4o.- Requisición:

"El antecedente que se tiene de la requisición es en el período de la República en Roma, en la que abundaban las requisiciones militares con motivo de las conquistas de las Legiones Romanas. En un principio eran saqueos y pillares los que sufrían las poblaciones roma

manas, por lo que el Senado Romano dictó leyes en protección de las poblaciones civiles, específicamente en las requisiciones de las tropas, únicamente podían realizarse para obtener víveres, ropa, armas y transportes". (20)

El origen primordial de esta forma de adquisición es Europa, debido a que en este continente se han suscitado gran número de guerras, lo que ha dado origen que las necesidades de los legionarios o miembros de los ejércitos para su avituallamiento, transporte y alojamiento sean cubiertos por los ciudadanos más próximos de los países conquistados; se reconoce que la adquisición debe traer aparejada, aunque sea posterior, una compensación indemnizatoria, y que los legionarios o soldados que efectúen una requisición documenten el monto de ésta al sujeto afectado.

El maestro Serra Rojas nos dice:

"La requisición es un procedimiento administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, que implica una limitación a la propiedad privada principalmente muebles, para satisfacer urgentes propósitos de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente". (21)

-----  
(20).- Miguel Acosta Romero.- Op. Cit. Pág. 576.

(21).- Andrés Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 327.

Hemos señalado que la requisición fué originalmente exclusiva para los tiempos de guerra, sin embargo ha sido también el medio para dar solución a los problemas de índole económica y social, al aplicarse ésta en los casos de acaparamiento de bienes o paralización en la prestación de un servicio público, elementos indispensables para el sostenimiento de un país. De la misma manera, el artículo 5o., párrafo cuarto de la Constitución, hace referencia a la requisición de servicios personales a la administración pública, precisando:

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale".

Las garantías individuales establecidas por la Constitución además de su fin propio -proteger al hombre- tiene otro: Salvaguardar a la colectividad. La libertad propia está limitada por la libertad de los demás; de ahí que no pueda ser absoluta. Velar por la con

servación de esas libertades y el correcto funcionamiento de los límites que a su ejercicio impone la ley, es asegurar la libertad propia. Esta es la razón de las limitaciones a los derechos que consagra este artículo y las obligaciones que establece, se traducen en un deber cívico de todos los mexicanos para participar en la prestación de servicios públicos.

La requisición puede ser de propiedad o bien de uso; la relativa a la propiedad solamente puede ser aplicada para los bienes muebles; cosas fungibles, que se consumen con su uso, en virtud de que los bienes inmuebles están sujetos a un régimen especial determinado por el procedimiento administrativo de expropiación y en este último, el régimen de propiedad opera transfiriendo de unas manos a otras, es decir, la administración de los bienes pasan al Ejecutivo; sin embargo, existe la requisición de uso que comprende los bienes muebles e inmuebles, como es el caso de la ocupación de una empresa por causa de interés general y será procedente cuando se haga en forma temporal, y que se cumplan con los requisitos establecidos en las leyes específicas.

Las facultades para requisar consagradas en la Constitución, son las siguientes:

- 1o.- La requisición militar en tiempo de guerra o en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública u otro que ponga en grave peligro a la sociedad o en caso de ser necesaria para establecer una estación de tropas, a que se

refieren los artículos 16, último párrafo, 29 y 129 de la Constitución.

2o.- La requisición administrativa para casos excepcionales y urgentes, de acuerdo a las leyes específicas; como la Ley de Vías Generales de Comunicación (artículo 112) y la Ley General de Salud (artículo 181).

1o.- La requisición militar tiene lugar para la satisfacción de necesidades de las fuerzas armadas, pues la suspensión de algunas garantías tienen por objeto facilitar las labores tendientes a restablecer la paz pública, por tal motivo se debe proporcionar a los militares la mayor ayuda posible para el bien común, además de ser por un tiempo determinado, así lo establece el artículo 29, que precisa:

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y -

fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo".

Como podemos observar, no importa el daño que al particular se cause, ya que éste con posterioridad se le indemnizará, la intención primordial de esta forma de adquisición, es salvaguardar a la sociedad, para ello se otorga la facultad de requisar bienes inmuebles para establecer estaciones de tropas y con ello hacer frente a alguna de las calamidades que pueda afectar a la sociedad, la cual durará mientras se hace frente a alguna emergencia, al respecto, el artículo 129 de la Constitución precisa:

"Artículo 129.- En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillo, fortalezas y almacenes que dependen inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas".

En tiempo de paz, la requisición militar es inoperante, ya que si fuese interpuesta, ésta sería un abuso de autoridad que contravendría al artículo 16, último párrafo de la Constitución que dice:

"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".

El Código de Justicia Militar sanciona a los militares que abusando de su investidura comentan algún hecho ilícito y lo define como el delito de pillaje, además de calificarlo como delito contra la disciplina militar, que entre sus artículos precisa:

"Artículo 325.- La devastación, apropiación del botín, contrabando, saqueo y violaciones contra las personas".

Por lo tanto, la requisición militar solo surte -- efectos en los casos de anormalidad pública, y se prevé en el artículo 16, último párrafo de la Constitución, en tendiendo que esta disposición sólo es para efectos militares; sin excluir la posibilidad de que para ciertos casos, sea interpuesta, como para hacer frente a necesidades temporales y excepcionales de interés general y con ello decretarse la requisición administrativa.

Este tipo de requisiciones tienen fundamento en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia -- Económica, que en su artículo 12, ordena:

"El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales - cuando ello sea indispensable para mantener e incrementar la producción de las mercancías que declaren, comprendidas en el artículo 10. de la ley".

Este es el fundamento en el que se basan para re-quisar en materia administrativa, como la Ley de Vías - Generales de Comunicación que en su artículo 112, establece:

"En caso de guerra internacional, de gran alteración del 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 requisición en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes, muebles e inmuebles y de disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados los daños por su valor real y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anteriores y posteriores de la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación..

En caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la Nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna".

Se dice que, este ordenamiento limita en mucho a los trabajadores que prestan sus servicios a las empre-

sas concesionadas en vías de comunicación, en virtud de que el servicio tiene que ser continuo, pues de suprimirse por algún paro o la huelga, las consecuencias repercutirían en la economía nacional.

Por otra parte, la Constitución y en particular el Congreso de la Unión, otorga facultades a la Secretaría de Salud para requisar en casos urgentes, señalando en el artículo 73, fracción XVI, inciso 2o. lo siguiente:

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad (Secretaría de Salud) tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República".

Esta facultad que se otorga en casos excepcionales y urgentes, es corroborado por la Ley General de Salud, que nos dice:

"Artículo 184,- La acción extraordinaria en materia de salubridad general, será ejercida por la Secretaría de Salud, la que podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes:

I.- Encomendar a las autoridades federales, estatales y auxiliares de las disciplinas

para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares".

Aunque al parecer en este artículo se requieran -- servicios personales de los particulares, no es así, ya que es un deber cívico y humanitario el proporcionar -- ayuda a nuestros semejantes que se encuentren en des--- gracia, ya que con la mínima participación que propor-- cione uno para evitar que se propague una epidemia o en fermedad será un beneficio para la humanidad; en estos casos, las exigencias del Estado se justifican plenamen-- te, porque todos los que formamos parte de una sociedad, estamos obligados a colaborar en la medida de nuestros -- esfuerzos para contrarrestar calamidades públicas.

Por nuestra parte diremos que la requisición es un acto administrativo unilateral de cesión forzada de bienes, en el que se satisfacen casos excepcionales y urgentes de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización.

Considerando todo lo anterior, podemos señalar como elementos de la requisición:

- a) Es un acto que se deriva de la Soberanía del - Estado.
- b) Causado por una utilidad pública.

- c) Sobre determinados bienes de un particular -- con carácter de urgentes.
- d) Media la indemnización.

Y con ello podemos diferenciarla con la expropiación:

- a) En la requisición la causa de utilidad pública es urgente, causada por la extrema necesidad - puesto que pone en peligro a la colectividad.

La expropiación es únicamente causa de utilidad, pero puede ser urgente o no puede serlo; - de acuerdo al momento que se presente en el Gobierno.

- b) La requisición recae sobre bienes muebles o inmuebles, pueden ser fungibles o no fungibles; - implicando sobre ellos solamente el goce y disfrute temporal, pero no la pérdida de su titularidad para el propietario.

En la expropiación los bienes son muebles o inmuebles, puede ser por ocupación temporal; total o parcial, o la simple limitación de los - derechos de dominio, según los fines del Estado o el interés colectivo.

Al decretarse la requisición administrativa, deben atenderse necesidades excepcionales y temporales que -- afecten a la sociedad, sin importar el interés particular, dado que a éste después se le indemnizará por los bienes utilizados.

## 5o.- Nacionalización.

A raíz de la Constitución de 1857, surgen las leyes de reforma promulgadas por el entonces Presidente de México, Benito Juárez, y entre ellas la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular de 1859; con la promulgación de la Constitución de 1917, surge la Ley de Nacionalización de Bienes, estableciéndose un amplio régimen de nacionalizaciones.

La Nacionalización, nos dice Maurice Duverger:

"Se designa con el nombre de empresas nacionales a las empresas que, perteneciendo en otro tiempo a particulares, han sido asumidas por el Estado; esta operación se llama Nacionalización". (22)

Por otra parte, el maestro Serra Rojas, nos dice:

"La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido, en la Constitución por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley.

"Se llama también nacionalización a la explotación de una empresa privada bajo un régimen público exorbitante. Estamos en presencia de la sustitución de una empresa capitalista por una empresa de Estado)". (23).  
-----

(22).- Maurice Duverger. Instituciones Financieras. Edit. Bosch. - Barcelona. 1976. Pág. 81.

(23).- F. Rodríguez. Aspectos Sociales de la Nacionalización. Rev. de Ad. Púb. IEP. Madrid, número 3. Septiembre-Diciembre. -- 1950. Pág. 173. Citado por Serra Rojas. Op. Cit. Pág. 341.

La Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional, nos da un concepto preciso de lo que significa Nacionalización, no obstante de la gran importancia que tiene esta Ley.- Si observamos con aspecto crítico el contenido de la misma, nos daremos cuenta que su contenido es únicamente para limitar la impartición del culto religioso o para conservar el nacionalismo para algunas actividades importantes.

La entrega total de bienes privados a un nuevo régimen de derecho público, en el que se establece un dominio total y definitivo del Estado sobre ellos se le considera nacionalizar.

El maestro Acosta Romero nos dice:

"La Nacionalización en México puede entenderse en dos sentidos:

- a) Como un procedimiento por medio del cual el Estado expropia, en el fondo, bienes de la iglesia detentados por interpósitas personas, de acuerdo con la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia, de vigencia muy antigua; y
- b) Desde el punto de vista político-económico, la nacionalización puede significar: a) que una determinada actividad sólo pueda ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país, --

por ejemplo en México, la concesión de auto-- transportes en carretera sólo se otorga a mexi-- canos o sociedades mercantiles mexicanas, cu-- yos accionistas sean ciudadanos también mexica-- nos; y b) que se reserve exclusivamente al Es-- tado, ya sea la explotación de determinados -- bienes, o el desarrollo de actividades que se\_ consideren de interés público". (24)

El punto de vista del maestro Acosta Romero es muy acertado, pero considero que en cuanto al político-eco-- nómico, no concuerda con el contenido de la Ley de Na-- cionalización de Bienes, puesto que ésta únicamente ha-- ce mención de las personas o asociaciones dedicadas a -- la impartición de algún culto religioso, y que por este hecho los bienes que tengan o llegaran a obtener se na-- cionalizaran; además de que si los bienes utilizados pa-- ra estos fines con conocimiento del dueño serán naciona-- lizados, sin mediar indemnización alguna, puesto que la Ley no la contempla.

Por otra parte, los artículos 1o., y 6o. de la Ley\_ de Nacionalización de Bienes, nos dice:

"Artículo 1o.- Son bienes de propiedad de la Na--- ción, representada por el Gobierno Federal:

- I. Los templos que están destinados al culto pú-- blico y los que a partir del 1o. de mayo de - - 1917 lo hayan estado alguna vez, así como los\_

que en lo sucesivo se erijan con este objeto.

- II. Los obispados, casas culturales y seminarios; los asilos o colegiados de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas; los conventos y cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso; y
- III. Los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósitas personas.

Las características de la Nacionalización son:

- a) Es un acto jurídico de Derecho Público.
- b) Derivado de la Soberanía del Estado.
- c) Causado por interés público.
- d) Sobre determinados bienes de un particular.
- e) No se establece indemnización alguna.

Las diferencias que existen entre este medio de adquisición y la expropiación, son los siguientes:

- a) Es un acto jurídico de Derecho Público, pero la Nacionalización es obra directa de la Ley, que procede únicamente sobre bienes utilizados para la impartición de algún culto religioso; la expropiación recae sobre bienes trascendentales para el desarrollo nacional.

- b) La Nacionalización se causa por interés público, el interés público es un concepto muy amplio, - que deja al arbitrio del ejecutivo, un campo de acción sobre el bien muy extenso, pero podemos decir que es análogo al de utilidad, ya que ambos comprenden las mismas situaciones.
- c) En la Nacionalización no media indemnización -- alguna, puesto que la Ley de Nacionalización de Bienes no la contempla.

#### 6.- Servidumbres Administrativas.

"Se llama servidumbre administrativa a una carga - que se impone a alguno de los bienes inmuebles del Estado, para el beneficio de una propiedad privada, o en -- predios particulares a beneficio del Estado". (25)

Nos encontramos con una doble situación jurídica, - por una parte las servidumbres en beneficio de particulares y por otra las que van del hombre o de la ley; -- las primeras se llaman voluntarias y las segundas legales. (artículo 1067 Código Civil)

La carga que se impone sobre la propiedad está limitada, ya que la Ley General de Bienes Nacionales, en el artículo 16, tercer párrafo, nos dice:

-----  
(25).- Andrés Serra Rojas.- Op. Cit. Pág. 346.

"Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes de dominio público. Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames, y otros semejantes sobre dichos bienes se rigen exclusivamente por las leyes y reglamentos administrativos".

Con esta disposición podemos afirmar que la única servidumbre que acepta nuestra legislación en estricto sentido, es la ejercida sobre los bienes de dominio público de la federación, ya que el patrimonio de la nación se compone por: bienes de dominio público de la Federación, y bienes de dominio privado de la Federación: y las que se llegaran a otorgar sobre los bienes de dominio privado de la Federación son tolerancias que las leyes administrativas tienen; por ejemplo, la Ley Minera, que entre sus artículos señala:

"Artículo 37.- Los beneficiarios de las concesiones mineras tienen derecho:

II. A constituir en terrenos de propiedad ajena las servidumbres que a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, fueren necesarias para la construcción de vías de transporte de acueducto, líneas de transmisiones de energía para su uso exclusivo, tendido a tuberías y demás instalaciones que sean necesarias para

los fines de la concesión.

Artículo 39.- En el uso de una servidumbre, el beneficiario de la concesión quedará obligado:

- I. A indemnizar al propietario del predio -- sirviente por los daños y perjuicios que se le causaren;
- II. A hacer las obras necesarias para que la servidumbre resulte lo menos gravosa posible para el propietario del predio sirviente.
- III. Cuando en el predio sirviente existiere concesionado algún lote minero, en favor de tercero, a extraer las sustancias minerales que desprendan con motivo de las obras poniéndolos a disposición del concesionario respectivo. Si el predio sirviente estuviese comprendido dentro de alguna concesión, las sustancias minerales serán puestas a disposición de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; y

IV. A permitir que el concesionario del predio sirviente o en su caso, la Secretaría de -- Energía, Minas e Industria Paraestatal, ins-- peccionen las obras relacionadas con la servidumbre.

En materia de servidumbre por causa de la explotación minera, en lo no establecido es pecialmente por este Capítulo, regirán las disposiciones del Código Civil para el Dis trito Federal y para toda la República en - materia Federal".

Para que una servidumbre administrativa recaiga so bre bienes de dominio público de la Federación, debe -- prevalecer una causa de interés público inminente, la - que será valorada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conforme con las facultades conferidas por el Poder Ejecutivo y dispuestas en el artículo 37 - de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y serán puestas a consideración del Presidente de la Re pública para aprobar la causa de utilidad pública invocada, preveyendo al máximo desarrollo científico y tecnológico de los recursos nacionales.

El Código Civil para el Distrito Federal y para to da la República en materia federal, dispone:

"Artículo 1068.- Servidumbre legal es la esta blecida por la ley, teniendo en cuenta la si-

tuación de los predios y en vista de la utili  
dad pública y privada conjuntamente".

En relación a las servidumbres que recaen sobre --  
los bienes de dominio privado de la federación, la Ley  
General de Bienes Nacionales nos dice:

"Artículo 6o.- Los bienes de dominio privado,  
con excepción de los comprendidos en la frac-  
ción I del artículo 3o., que se registrarán siem-  
pre por la legislación federal de tierras, --  
bosques, aguas y demás especiales, estarán so  
metidos, en todo lo no previsto por esta ley;

I. Al Código Civil para el Distrito Federal -  
en Materia Común y para toda la República  
en Materia Federal, y

II. En las materias que dicho Código no regule,  
a las disposiciones de carácter general, de  
policía y de desarrollo urbano correspondien  
tes".

El artículo 3o. de esta Ley, enumera los bienes de  
dominio privado de la Federación sobre los que se puede  
otorgar la servidumbre, de la siguiente forma: Los na-  
cionalizados; vacantes; bienes de corporaciones extingi  
das; determinados muebles al servicio de las dependen-  
cias de los Poderes de la Unión. Los cuales están suje-  
tos al régimen jurídico que establece la multicitada -

Ley, en los capítulos V y VI, y que entre sus artículos nos dice:

"Artículo 60.- Los inmuebles de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles.

Artículo 71.- Los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos -- que regula el derecho común. Se exceptúan -- solamente los de comodatos y las donaciones -- no autorizadas en esta ley".

Como se puede observar, la intervención del Decreto Civil en esta materia, es más directa, ya que no existiendo regulación por las distintas disposiciones administrativas, es aplicable el Código Civil, puesto que las mismas lo ordenan, y se corrobora con el artículo 1070, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en Materia Federal, que nos dice:

"Artículo 1070.- Todo lo concerniente a las -- servidumbres establecidas para la utilidad pública o comunal se regirá por las leyes y reglamentos especiales, y en su defecto, por -- las disposiciones de este título"

Y que por otra parte, en relación con las servidumbres que recaen sobre bienes de dominio privado de la Federación, nos dice:

"Artículo 1119.- Corresponde al dueño del predio dominante hacer a su costa todas las obras necesarias para el uso y conservación de la servidumbre.

Artículo 1120.- El mismo tiene obligación de hacer a su costa las obras que fueren necesarias para que al dueño del predio sirviente no se le causen, por la servidumbre, más gravámenes que el consiguiente a ella; y si por su descuido u omisión se causare otro daño, estará obligado a la indemnización".

Por lo tanto, se puede decir que: las modificaciones que se hagan a un inmueble, van encausados por el interés público, ya que el beneficio de la comunidad es el que impera sobre el interés particular, es por eso que el Estado, quien por medio de sus órganos recurrirá a las servidumbres administrativas y con éstas mejorar la forma y condición de vida de los gobernados.

Los elementos que integran este medio de adquisición, son los siguientes:

- a) Es un acto jurídico de Derecho Público y con aplicación supletoria del Derecho Privado.
- b) Derivado de la Soberanía del Estado.
- c) Causado por el interés público.
- d) Sobre determinados bienes inmuebles.
- e) Media indemnización.

Diferenciándose con la expropiación en los siguientes elementos:

- a) La expropiación es un acto jurídico nato de derecho público; mientras que en la servidumbre es de derecho público, con aplicación supletoria del derecho privado; ya que si la servidumbre que se solicita no está regulado por el derecho público, se aplicará al derecho privado.
- b) En la expropiación opera la causa de utilidad pública; y en las servidumbres el interés público.
- c) La expropiación recae sobre bienes inmuebles y muebles; la servidumbre recae sobre inmuebles.

NOTA: La servidumbre administrativa es una forma de adquirir bienes considerada por el maestro Andrés Serra Rojas, pero dadas las características del bien, podemos decir que se trata de -- una cesión de derechos, por ende no hay privación ni desmembración del derecho de propiedad, sino mera limitación, pues los beneficios derivados de la servidumbre son para los predios sirvientes y para la colectividad, --- pues las leyes administrativas lo regulan.

7o.- Esquilmos.

Esta forma de adquirir bienes por parte del Estado, ha sido poco estudiada y considerada, debido a que los bienes adquiridos son considerados desperdicios, como - está señalado en el Reglamento del Rastro del Distrito Federal, que en el artículo 4o., fracción III, inciso - b) establece:

"Se entiende por esquilmos: La Sangra de los animales sacrificados, el estiércol fresco y seco, las cerdas, los cuernos, las pezuñas, - las orejas, la hiel, las glándulas, el hueso calcinado, los pellejos provenientes de la -- limpia de pieles, los residuos y las grasas - de las pailas; todos los productos de los -- animales enfermos que se destinan o que sean remitidos por las autoridades sanitarias, para el anfiteatro o para su incineración; y cuantas materias resulten del sacrificio de gana- do. Se entiende por desperdicios: las basuras que se recojan en los establecimientos y cuantas sustancias se encuentren en los mismos o sean aprovechados en forma alguna por los dueños del ganado o de las pertenencias. Los es-

quilmos serán vendidos y aprovechados por la administración".

El desecho del material que a particulares no es útil, se puede transformar y utilizar para producir otros bienes que se puedan comerciar, es decir, mediante la selección de determinados desechos, el órgano administrativo los puede industrializar, transformándolos para que sean útiles y aprovechables, tal es el caso de los desperdicios de metales, papeles y como se puede observar de los animales que son sacrificados; obteniendo con ello un ingreso extra y a bajo costo, por su industrialización.

No obstante, la doctrina le dá poca importancia a esta forma de adquirir bienes, observándose un anarquismo hacia esta figura jurídica, puesto que si se pone un poco de empleo con los desperdicios industriales y naturales, se tendría un gran ingreso para el Estado.

El maestro Acosta Romero nos dice al respecto:

"Este es un concepto hasta ahora muy poco estudiado por la doctrina, y se entiende por tal el procedimiento a través del cual la Administración Pública puede utilizar y apropiarse de ciertos bienes que se consideraran desperdicios". (24)

Los elementos que integran esta forma de adquirir bienes por parte del Estado, son:

(24).- Miguel Acosta Romero. Cp. Cit. Pág. 579.

- a) Es un acto jurídico de Derecho Público.
- b) Se deriva de la Soberanía del Estado.
- c) Causado por utilidad pública.
- d) Sobre determinados bienes muebles.
- e) No existe indemnización.

Y se diferencia con la expropiación en los siguientes puntos:

- a) En el esquilmo, los bienes que se adquieren son muebles y son considerados como desperdicios -- mientras que en la expropiación, los bienes que se adquieren son muebles e inmuebles y no son - desperdicios.
- b) El esquilmo no media y tampoco prevé indemnización; la expropiación media indemnización al su jeto afectado por este acto jurídico.

#### CAPITULO IV.- EL PRESIDENTE EN MEXICO.

- 1.- Requisitos.
- 2.- Facultades.
- 3.- Límites.
- 4.- Responsabilidades.
- 5.- Poder al que pertenece.

La representación del país se delega en un solo in dividuo, en quien se deposita la Ejecución del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, el cual recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, este ente actua y decide la política a seguir para la consecución de un buen gobierno.

"En su carácter de gobernante, al Ejecutivo, como representante del Estado, corresponde realizar los actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tal finalidad realiza el Poder Ejecutivo son los que constituyen los actos de gobierno". (1)

-----  
(1).- Gabino Fraga. Op. Cit. Pág. 65.

Este representante es elegido de manera directa -- por el pueblo, en ejercicio del inalienable derecho que tiene de alterar o modificar su forma de gobierno; y dura en su cargo seis años.

I. Requisitos.

Los requisitos que debe reunir el candidato a ocupar la Presidencia de la República, están muy claros en la Constitución, es lógico pensar que si éstos no son cubiertos debidamente, no podrá ser electo Presidente.

El artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera en siete fracciones los requisitos para ser presidente, y en la primera establece:

- a).- "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;"

El requisito de la ciudadanía y de la nacionalidad por nacimiento, se exige, tanto para ser diputado, como senador, y como para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia (artículo 55 fracción I, 58 y 95 fracción I de la Constitución). Además, este requisito se encuentra justificado, pues según el artículo 35 fracción II es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Y, de acuerdo con el --

artículo 36 fracción IV, es obligación del ciudadano de desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los Estados. Igualmente justificable el que el Presidente debe ser mexicano por nacimiento, porque como dice el maestro Felipe Tena Ramírez: "es claro -- que la más alta magistratura del país, no debe encomendarse a un extranjero de origen, aún cuando esté nacionalizado". (2)

De esta manera, es factible el evitar la búsqueda de fines desfavorables para el país y evitar con esto un mal desempeño o desviación en la función que va a -- cumplir, no buscando el bienestar propio, sino el bienestar general de sus gobernados.

En lo que se refiere a los padres del Presidente, deben ser mexicanos por nacimiento, es esta, una circunstancia acerca de la cual no se ha llegado a unificar criterios. Algunos juristas opinan que este requisito denota un exceso de nacionalismo, y que es por demás absurdo.

El maestro Felipe Tena Ramírez, afirma que "nuestra historia no justifica la presencia de este requisito, pues nunca se ha dado el caso de que a través de un Presidente, hijo de padres extranjeros, ejerca influencia en los destinos de México, el país de origen de los Padres". (3)

-----  
(2).- Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. 15a. Ed. México, D.F. 1983. Pág. 440.

(3).- Idem.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, opina que "no necesariamente la nacionalidad no mexicana de los padres del Presidente, menoscaba el amor a la patria, el espíritu de servicio, la capacidad, el conocimiento de la problemática del país y otras cualidades que debe reunir la persona que ejerza tan importante cargo público. Estas cualidades son ajenas a la nacionalidad de los progenitores presidenciales, existiendo muchos casos históricos en México que confirman esta aserción". (4)

El Licenciado Miguel Lanz Puret, dice: "solo por el espíritu de nacionalismo y por temores infundidos, se ha exigido que el Presidente no sólo sea mexicano por nacimiento, sino hijo de padres mexicanos también por nacimiento, circunstancia que excluye a multitudes nacionales que sientan el mismo apego y amor a la patria que aquéllas que solamente por calificación legal tienen padres mexicanos por nacimiento". (5)

El requisito de tener padres mexicanos por nacimiento, es una consecuencia del fenómeno social y político que nuestra historia contempla, ya que después de vivir un prolongado colonialismo y casi un siglo de actividad inclinada hacia los valores extranjeros es una actitud natural y patriótica la del constituyente de Querétaro, puesto que se ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, así sea tan solo uno de ellos, existe indudablemente una inclinación hacia el país de origen de los padres, provocando con ello un desequilibrio.

(4).- Ignacio Burgoa Orihuela. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa Hnos. México D.F. 1982 --- Pág. 733.

(5).- Miguel Lanz Puret. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. U.N.A.M. 3a. Ed. México, D.F. 1982. Pág. 224.

brio total en el país, que contribuirá a la ocupación de sus bienes para cualquier postor; de tal manera que el Presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional deje huella en la conciencia de todo el pueblo mexicano, que es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma.

La Constitución de 1857 no exigía que los padres del Presidente fueran mexicanos por nacimiento, es pues ésta, una novedad del Constituyente de Querétaro, quien muy probablemente la implantó para impedir que una persona, si mexicana, pero que por la ya mencionada situación y que tuviera cierto apego a influencias extranjeras, llegara a ocupar la Presidencia de la República.

El maestro Jorge Carpizo, supone que: "Es probable que se haya tenido en mente impedir que alguien como José Ivez Limantour, a quien se le consideraba afrancesado, estuviera en condiciones de alcanzar esa representación." (6)

b) La segunda fracción, señala el "tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección". La Constitución no establece un límite máximo de edad para ser Presidente, únicamente determina una edad mínima en la cual se supone que la persona tiene la suficiente experiencia y madurez, tanto de criterio como de política y en consecuencia está en aptitud de ocupar un cargo de tan alta responsabilidad.

(6).- Jorge Carpizo. El Presidencialismo en México. Edit. U.N.A.M. 2a. Ed. México, D.F. 1979. Pág. 51

c) La fracción III establece el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Por una parte, este requisito tiene una interpretación histórica, debido a que en varios casos se mandó traer del extranjero a personas que habían sido expulsadas de nuestro país, con el propósito de que ocuparan la Presidencia de la República. Desde otro punto de vista, la razón primordial de este requisito es que el Presidente conozca, comprenda y esté en contacto con la realidad y la problemática que está viviendo el país.

Acerca de este mismo requisito, el maestro Jorge - Carpizo, opina que en nuestro país "esta permanencia es corta, pues se reduce a un año. La Constitución norteamericana solicita catorce años de residencia previa en el país". (7)

d) La fracción IV preceptúa el requisito de no pertenecer al Estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto. Esta exigencia es comprensible y justificable en su totalidad, tomando en cuenta la separación que hay entre la iglesia y el Estado en nuestro país. Esta fracción se relaciona con el artículo 130 Constitucional en el que se establece que los ministros de los cultos carecen del voto activo y del pasivo, es decir, no tienen la calidad de ciudadanos. El porqué de este requisito radica en el hecho de que los sacerdotes o ministros de algún culto se encuentran influenciados por autoridades

-----  
(7).- Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 52.

y consignas ajenas a los intereses del país, pudiendo - incluso llegar a poner en peligro la soberanía nacional.

e) La fracción V determina el no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses - antes del día de la elección.

f) En la fracción VI se establece no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe seis meses antes del día de la elección.

Tanto la fracción V como la VI, pretenden que haya libertad e imparcialidad en las elecciones, impidiendo que el candidato haga uso de su poder e incline a su favor la balanza electoral.

g) La séptima fracción del artículo 82, en unión - con el artículo 83, establece el principio de la No Reelección, diciendo:

"No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83"

A su vez, el artículo 83 precisa que:

"El Presidente entrará a ejercer su cargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. - El ciudadano que haya desempeñado el cargo - de Presidente de la República, electo popu--

larmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

En nuestro país el período de gobierno presidencial tiene una duración de seis años, sin que de ningún modo pueda alargarse dicho período, y menos aún que la persona que ya ha sido Presidente, ya sea electa popularmente, provisional, interino o sustituto, pueda volver a serlo. Esta prohibición emana de nuestro sistema jurídico-político y lo contempla el artículo 40 de la Constitución, ya que en él se establece que el pueblo mexicano se constituye en una república representativa y una característica primordial de una república, es el cambio de gobierno.

Se ha dicho que el principio de la No Reelección es una limitación a la soberanía popular, y que por tanto, es antidemocrática, porque impide que el pueblo vuelva a elegir a un presidente en el caso de así quererlo. En realidad, en la historia de México ha quedado demostrado que de permitirse la reelección presidencial se llega irremisiblemente a la dictadura. Por otra parte, tomando en cuenta la inclinación que hay en nuestro país de mantenerse mucho tiempo en los cargos públicos, y aunado a esto, si se considera el enorme poder que tiene el Presidente en nuestro país, se llega a la conclusión de que el principio de la No Reelección es más

que necesario, es imprescindible.

## 2.- Facultades.

La actividad del Estado crea situaciones jurídicas muy complejas y de urgente acción. No es posible mantener una rígida estructura de división en poderes ante las exigencias de la vida política interna y externa, que demanda instrumentos jurídicos flexibles que permitan la realización de medidas administrativas inmediatas. Un poder ejecutivo encadenado en los obstáculos de una legislación poco previsorá, puede llevar a un país al fracaso.

No hay duda que la legislación es el acto fundamental de la vida institucional de una nación. En puridad de ideas corresponde esta actividad al Poder Legislativo. En la medida que esta institución es más dependiente del cuerpo electoral y del régimen de partidos políticos, ella es una garantía y da seguridad a la marcha del Estado.

La vida política y social de una nación es superior a cualquier esquema jurídico o estructura política. La doctrina constitucional y administrativa se ha visto obligada a aceptar una legislación que no emana del Poder Legislativo, sino de órganos administrativos o ejecutivos.

En nuestro país el Presidente es la persona más importante, ya que tiene poderes y facultades amplísimos.

"En México, el Presidente ocupa el lugar de un Rey Europeo del siglo XVIII" (8), sus poderes son vastos y casi no tiene restricciones. Pero, no obstante ésto, sus facultades y obligaciones se encuentran fundamentadas en diversos artículos de la Constitución, ya que su actividad se vasa en reglas de derecho.

Las facultades del Presidente pueden clasificarse en:

- I. Facultades provenientes de la Constitución; y
- II. Facultades no provenientes de la Constitución.

Dentro de las primeras se encuentran las siguientes:

1).- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Esta facultad es la llamada facultad reglamentaria, por la que se ha llegado a considerar como una excepción al principio de la separación de poderes. Por otra parte, entre el Legislativo y el Ejecutivo no hay una separación tajante, ya que en el proceso Legislativo el Presidente interviene en la promulgación, sanción y veto. Y, además, la mayoría de las iniciativas de ley, son presentadas por el Ejecutivo.

-----  
(8).- Jorge Carpizo.- La Constitución Mexicana de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1979. Pág.294

2).- Nombrar y remover con entera libertad a sus principales colaboradores, como son los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

3).- Nombrar con la ratificación del Senado, a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los Cónsules Generales, los Coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea nacionales y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con la ratificación de la Cámara de Diputados designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

4).- Nombrar y remover con entera libertad a los trabajadores de confianza del Gobierno Federal, mismos que se especifican en el artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

5).- Presentar la iniciativa de la Ley para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, a consideración del Congreso de la Unión.

6).- Concluir la guerra y ordenar los movimientos militares, así como dictar las medidas que deben ejecutarse para el éxito de las acciones, e incluso puede ejercer el mando directo de las fuerzas armadas.

7).- Terminar la guerra a través de armisticios, aunque posteriormente intervenga el senado en la ratifi

cación del tratado.

8).- Presentar al Congreso la iniciativa para la declaración de neutralidad y la suspensión de relaciones comerciales y en su caso, declararlos.

9).- Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación y, para los mismos objetivos, disponer de la guardia nacional con el consentimiento del Senado.

10).- Celebrar tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del Senado.

11).- Dirigir las negociaciones diplomáticas. Esta facultad comprende las siguientes atribuciones: representar al país hacia el exterior; reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros; decidir la ruptura de relaciones; celebrar las alianzas, realizar las declaraciones de política internacional; y, determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

12).- Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la Nación conforme a las bases que señale el Congreso.

13).- Presentar el proyecto de Ley de Ingresos.

14).- Presentar el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.

15).- Debido a que el Presidente es la máxima autoridad agraria, y de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, tiene el poder de:

- a) Reglamentar, cuando lo exija el interés público o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.
- b) Otorgar concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible.
- c) El establecimiento de reservas nacionales, y su supresión en los casos y condiciones que las leyes prevean.
- d) La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se suscriben entre dos o más núcleos de población.
- e) La resolución de las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas.
- f) La fijación de la extensión de terrenos que pueden adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones, que no tengan un fin agrícola.
- g) La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de

los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencias el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad.

h) El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario.

16).- Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del Distrito Federal. El maestro Ignacio Burgoa, dice que esta facultad "incumbe al Presidente en su carácter de órgano supremo administrativo de la Federación y de gobernador del Distrito Federal". (9)

17).- Expulsar de inmediato y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente.

18).- Ejercitar y desistirse de la acción penal a través del Procurador General de la República.

19).- Gobernar directamente al Distrito Federal a través del Jefe del mismo.

20).- Solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magis

-----  
(9).- Ignacio Burgoa. Op. Cit. Pág. 763.

trados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito - Federal y de los Jueces del orden común del Distrito Federal.

21).- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expédito de sus funciones.

22).- Conceder indultos a los reos sentenciados -- por delitos del orden común en el Distrito Federal.

A su vez, las facultades provenientes de la Constitución pueden clasificarse en:

- a) Facultades legislativas.
- b) Facultades administrativas.
- c) Facultades jurisdiccionales.

a).- Facultades Legislativas. - En este tipo de facultades, el Presidente actúa tanto como legislador, como colaborador del proceso legislativo.

En el artículo 49 Constitucional se citan los casos en que el Congreso de la Unión, confiere al Ejecutivo - facultades extraordinarias para legislar.

El primero de estos casos se encuentra en el artículo 29 Constitucional y se refiere a una situación de -- emergencia o gravedad.

"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave -

peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

En este supuesto, el Ejecutivo se ve precisado a suspender las garantías individuales por las causas que preocupen a todos los ciudadanos de determinada región, otorgándosele al Ejecutivo esta facultad extraordinaria, pero todas las leyes, acuerdos, decretos y órdenes emitidas por él y aprobados por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente tendrán vigencia mientras perdure la situación de emergencia o gravedad.

El segundo de los casos en que se confiere al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar, queda establecido en el artículo 131 Constitucional, que precisa:

"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

El Presidente actúa como colaborador del proceso legislativo en tres de sus etapas: iniciativa, veto y promulgación.

De acuerdo con el artículo 71 Constitucional, el Presidente tiene derecho de iniciar leyes o decretos. Esta facultad comprende no solo el iniciar proyectos de ley, sino también el proponer reformas constitucionales y modificaciones a las leyes vigentes.

En lo que se refiere al veto, ésta es la facultad que tiene el Presidente de hacer observaciones a los --

proyectos de ley que fueron aprobados por el Congreso - Federal.

De acuerdo con el maestro Jorge Carpizo, las finalidades del veto son:

a.- "Evitar la precipitación en el proceso legislativo tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b).- Capacitar al Ejecutivo para que se defienda - contra la invasión y la imposición del legislativo.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo".

(10)

Por otra parte, y de acuerdo con el inciso j) del artículo 72 Constitucional, el Ejecutivo no tiene derecho de veto, es decir, "No puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatorias a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

-----  
(10).- Jorge Carpizo. El Presidencialismo. Op. Cit. Pág. 85.

En la etapa de la promulgación, el Presidente interviene como colaborador del proceso legislativo, siendo ésta, una obligación del Presidente (artículo 89, -- fracción I). De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa - "la promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente de la República ordena la publicación de una -- ley o decreto previamente aprobados por el Congreso de -- la Unión o por alguna de las Cámaras que lo integran". (11)

Parte de la doctrina mexicana "entiende por pro-- mulgación la comprobación que el Presidente debe realizar de que se satisficieron todas las formalidades y se llenaron todos los requisitos que la Constitución impone al poder legislativo en el proceso legislativo, así -- como la orden de publicación de la ley". (12)

La promulgación es una obligación del Presidente, - y si éste no la lleva a cabo, esa ley no entrará en vi- gor.

¿Qué debe hacerse si un Presidente no promulga una Ley?. Tanto el maestro Ignacio Burgoa, como el maestro - Jorge Carpizo, opinan que en ese caso, el Congreso pue- de publicar la ley..

Dentro del campo de la actividad legislativa del - Presidente de la República, se encuentra la facultad re- glamentaria siendo el mismo Presidente, el titular de - esta facultad.

-----  
(11).- Ignacio Burgoa. Op. Cit. Pág. 750.

(12).- Jorge Carpizo. El Presidencialismo. Op. Cit. Pág. 92 y 93.

"Artículo 89.- . . . .

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Ya se ha analizado lo que significa la promulgación. La expresión "ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", está atribuyendo al Presidente de la República las facultades necesarias para que las leyes puedan ser exactamente cumplidas.

El reglamento es uno de los medios que tiene el Presidente para lograr la exacta observancia de la Ley. El propósito del reglamento no es modificar ni aumentar, ni derogar la ley, sino dar todas las normas necesarias para lograr el exacto cumplimiento de la misma.

Además del reglamento existen otros medios que tiene el Presidente para proveer a la exacta observancia de la Ley.

Estos medios son: decretos, órdenes y circulares.

Todos los reglamentos, decretos y órdenes emitidos por el Presidente necesitan del refrendo, éste es, de la firma del Secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, estableciendo la Constitu-

ción que sin este requisito no serán obedecidos, (artículo 92 Constitucional).

b).- Facultades Administrativas.- Dentro del ámbito de competencia del Presidente de la República, las facultades administrativas juegan un papel primordial. El Presidente realiza toda una serie de actos administrativos, que en su conjunto configuran la función administrativa.

Siguiendo el criterio de clasificación señalado por el maestro Ignacio Burgoa, las facultades administrativas pueden clasificarse en:

- a) Facultades de nombramiento. (artículo 89, fracciones I, II, III, IV, V, XVII Y XVIII).
- b) Facultades de remoción (artículo 89, fracción II).
- c) Facultades de defensa y seguridad nacionales -- (artículo 89, fracciones VI, VII y VIII).
- d) Facultades en materia diplomática (artículo 89, fracción X).
- e) Facultades de relación política. Dentro de estas facultades, se encuentran los actos que realiza el Presidente frente al Congreso de la Unión, a las Cámaras y a la Comisión Permanente; por ejemplo: la iniciativa y veto de leyes (artículo 89, fracción XI y artículo 79, fracción IV).

- f) Facultades en relación con la justicia. Esta facultad se refiere a la ayuda que debe prestar el Presidente al Poder Judicial para el correcto desempeño de las funciones de este último (artículo 89, fracción XII).
- g) Facultades generales de administración pública. (artículo 89, fracción XV). "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".
- h) Facultades para expulsar extranjeros. (artículo 33).
- i) Facultad expropiatoria. (artículo 27).
- j) Facultades en materia agraria. (artículo 27, fracciones de la VII a la XX).

c).- Facultades Jurisdiccionales. - Las facultades jurisdiccionales son las que se confieren a cualquier órgano estatal para que resuelva algún conflicto o controversia de carácter jurídico. No obstante que básicamente el ámbito de competencia del Presidente sea el de las facultades administrativas, comprende, asimismo, facultades jurisdiccionales, "así cuando se trata de cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, a dicho funcionario compete resolverlos en primera instancia, según el procedimiento que prevé y regula la legislación agraria. Si la resolución presidencial no

satisface a alguno de los poblados contendientes, el in-conforme tiene el derecho de atacarla en segundo grado\_ ante la Suprema Corte, sin perjuicio de su inmediata -- ejecución". (13)

## II.- Facultades No Provenientes de la Constitución.

Provenientes de la Ley Ordinaria, que otorgan las\_ siguientes facultades:

- 1) Nombrar a funcionarios importantes, como a algu nos directores de organismos descentralizados, - al presidente de la Junta Federal de Concilia- ción y Arbitraje.
- 2) Participar, de acuerdo con la Ley de Atribucio- nes del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en el proceso económico; imponer precios máxi- mos al mayoreo o menudeo; obligar a que esas -- mercancías se pongan a la venta; imponer racio- namientos cuando el volumen de mercancías sea - insuficiente en relación con la demanda; organi- zar la distribución de la mercancía para evitar los intermediarios necesarios; determinar qué - artículos deben producir preferentemente las fá- bricas.
- 3) Instrumentar y aprobar la política monetaria a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público por conducto del Banco Central.

-----  
(13).- Ignacio Burgoa. Op. Cit. Pág. 764.

- 4) Controlar la inversión extranjera a través de los instrumentos legales.
- 5) Controlar los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, mediante las leyes respectivas.
- 6) Intervenir en el sistema educativo, mediante la Secretaría de Educación Pública. Ejemplo: formular los planes de estudio de primaria, secundaria y normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, etc.
- 7) Otorgar y revocar las concesiones de los canales de radio y televisión, así como la inspección y vigilancia de las mismas, de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión.
- 8) Influir en la prensa nacional, pues en ocasiones los acontecimientos que quieren publicar, no pueden ser del conocimiento público, dada su importancia y trascendencia nacional e internacional.
- 9) Intervenir en el proceso electoral a través de la Secretaría de Gobernación, conforme a lo señalado en la Ley de Organización Política y Procesos Electorales.

3.- Límites.

Tomando en cuenta las facultades que tiene el Presidente de la República en nuestro país, podría decirse, que es "omnipotente". Pero, no obstante todo esto, en realidad el Presidente sí tiene algunas limitaciones -- que le ha ido imponiendo nuestro mismo contexto jurfdico-político. Entre otras, podría mencionarse a las siguientes:

- 1) Una de las limitaciones a su enorme poder es el tiempo, dada la existencia del principio de no\_reelección. Al concluir su período de gobierno, es imposible, de acuerdo con la Constitución, -reelegirse.
- 2) Determinados "grupos de presión", como serían el ejército, el clero, empresarios nacionales y extranjeros, que en un momento dado, influyen -en el Presidente, "reduciendo" su poder.
- 3) El Poder Judicial Federal, quien por medio del -derecho regula la conducta y los actos emitidos por el Jefe del Ejecutivo, ya que por conducto\_ de un sin número de recursos protege los dere--chos humanos en nuestro país.
- 4) Y de acuerdo con el maestro Jorge Carpizo, "la\_ prensa, que más que una limitación constituye -en algunos casos una molestia". (14)

---

(14).- Jorge Carpizo. Op. Cit. Pág. 219.

#### 4.- Responsabilidades.

De acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, son dos los tipos de delitos que pueden cometer los funcionarios públicos, específicamente, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República. Estos delitos son:

a) Delitos de orden común.

b) Delitos oficiales.

Por delitos de orden común puede entenderse "aquellos que lesionan bienes jurídicos individuales (v. gr., los delitos contra la vida, contra la honestidad, contra la propiedad, etc.)". (15)

De acuerdo con la ley reglamentaria del artículo - 111, (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la federación o del distrito federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo que redunden en perjuicio de los interesados públicos y del buen despacho.

Tratándose de delitos comunes cometidos por los -- funcionarios públicos, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos -----

(15).- Cuello Calón Eugenio. Derecho Penal. Editora Nacional, Novena Edición. México, D. F. 1981. Pág. 269.

del número total de miembros que la formen si hay o no lugar a proceder contra él. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior.

En el caso de los delitos oficiales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos dice:

"Artículo 10.- Corresponde a la Cámara de Diputados instruir el procedimiento relativo al -- juicio político, actuando como órgano de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de sentencia".

Pero, en lo que se refiere al Presidente, la situación para determinar su responsabilidad, es muy distinta. De acuerdo con la Constitución, el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por:

- a) Traición a la Patria.
- b) Delitos graves del orden común.

En la Constitución de 1857, el Presidente podía -- ser acusado por violación expresa de la Constitución y -- por ataques a la libertad electoral, responsabilidades -- que hoy no se le señalan.

El Licenciado Daniel Moreno Díaz, dice: "Se advierte por tanto, que el propósito del Constituyente de - -

1917, fué otorgar a la función del Ejecutivo de una mayor protección, de una mayor garantía en el ejercicio de su cargo". Y, agrega: "procuró, en el caso de las responsabilidades, limitarlas a casos extremos". (16)

En lo que se refiere al procedimiento a seguir en el caso de la comisión de delitos por parte del Presidente de la República, debe procederse como si se tratara de un delito oficial; la acusación se hace ante la Cámara de Diputados, y la resolución la hace el Senado erigido en Gran Jurado, quedando a éste último la posibilidad del juicio.

#### 5.- Poder al que Pertenece.

Poder Ejecutivo.- El Poder Ejecutivo es aquél que ejerce las funciones de gobierno y de administración de un Estado. Para el maestro Ignacio Burgoa, "el "poder ejecutivo", es una función pública administrativa, o sea, una dinámica, energía o actividad en que parcialmente se manifiesta el poder del imperio del Estado". (17)

En lo referente a la organización del Ejecutivo en nuestro país, éste tiene las siguientes características:

a) Unipersonalidad del Ejecutivo.- El artículo 80 Constitucional establece el Ejecutivo unipersonal, al

(16).- Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial - Pay. México. Cuarta Edición. México 1972. Pág. 527.

(17).- Burgoa Ignacio. Op. Cit. Pág. 727

decir:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder -- Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, -- que se denominará "Presidente de los Estados - Unidos Mexicanos".

En algunos países como Suiza y Uruguay, el Poder - Ejecutivo es ejercido por un conjunto de personas, es - decir, se trata de un Ejecutivo pluripersonal. Pero en nuestro país, a partir de la Constitución de 1824, el - Ejecutivo ha sido unipersonal.

La razón de ésto, es que mientras para la elabora- ción de las leyes, se requiere de un grupo de personas para su estudio, razonamiento y cambio de opiniones, en cambio, para la aplicación y ejecución de los mismos, - es necesaria la existencia de una sola persona. José Ma ría Castillo Velasco, argumentó que "la ejecución de la ley debe ser pronta y eficaz, ya que si fuera discuti- - ble, dejaría de ser ejecución, en la política debe haber unidad de pensamiento y dirección de los negocios - públicos, y ésto necesita unidad, y la política entre - los pueblos tiene un carácter de secreto y reserva que\_ no serfa realizable si no se le confiara a un Presiden- te unitario". (18)

b) Elección Directa.- El artículo 81 Constitucio- - nal determina que la elección del Presidente debe ser

(18).- Citado por Jorge Carpizo en: El Presidencialismo Mexicano. Siglo Veintiuno Editores. Segunda Edición. México, D.F. - 1979. Pág. 49.

directa y en los términos en que disponga la Ley Electoral. Se pensó que uno de los motivos de la deprimente - situación que vivió el país durante la dictadura del - Presidente Porfirio Díaz, era el mal funcionamiento del sistema electoral y el reeleccionismo.

Fué por ésto, por lo que Venustiano Carranza, en - el proyecto de Constitución presentado al Congreso propuso la no reelección y el voto directo en las elecciones.

De esta manera, desde 1917 se estableció el voto directo y secreto para todos los puestos de elección popular, ésto es, el sistema en el que no existe intermediarios entre quien elige y quien resulta elegido. Este sistema tiene la cualidad de que quien resulte elegido Presidente, es quien obtuvo la mayoría de votos.

c) No reelección.- Este principio fué una de las ideas fundamentales en la Revolución Mexicana, y lo sigue siendo en nuestra vida política actual, dado que en México la no reelección es absoluta para el Presidente de la República.

El maestro Jorge Carpizo afirma: "Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no reelección es una de las principales reglas de juego del sistema: la limitación al Presidente en el tiempo; si esta regla se alterara, se modificaría el equilibrio sobre - el cual se sustentan las bases constitucionales y extra

constitucionales de nuestro sistema político, siendo -- muy difícil prever cuáles serían las consecuencias".

(19)

d) Es característica de nuestro sistema presidencial que el Presidente nombre y remueva libremente a -- los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos, (artículo 89, fracción II). Derivada de esta amplísima facultad del Presidente, se ha creado la idea de que "el gabinete", es decir, el conjunto formado por los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y Directores de Organismos Descentralizados, constituyen el Poder Ejecutivo Federal; esta idea es cierta, pero todos estos individuos ponen a consideración del Jefe del Ejecutivo los actos encaminados a un buen gobierno, en México impera el principio del Ejecutivo unipersonal, y todos estos funcionarios constituyen e integran el poder ejecutivo, y ellos son colaboradores del Presidente de la República y ejecutores de la función administrativa.

## CONCLUSIONES

- 1.- La Concesión es el acto administrativo por medio del cual se confiere a una persona física o moral, la explotación y aprovechamiento de un bien del Estado, el manejo y la explotación de un Servicio Público, cumpliendo con las obligaciones que por este acto nazcan, regulado por las leyes específicas de acuerdo con sus características y funciones.
- 2.- Las Concesiones se clasifican de acuerdo a su función en: Concesión de Prestación de Servicios Públicos y Concesión de Explotación de Bienes de la Nación.

La Concesión de Prestación de Servicios Públicos, es el acto jurídico de Derecho Público de carácter temporal a través del cual se otorga a una persona física o moral, la prestación de un Servicio Público, dotándole de ciertas prerrogativas, bajo vigilancia y control del órgano concesionador y por riesgo y cuenta del concesionario.

La Concesión de Explotación de Bienes de la Nación es el acto jurídico mediante el cual el estado otorga a un particular la explotación de las riquezas naturales, subordinando tal explotación a las normas legales o reglamentos ya existentes.

- 3.- La Concesión Administrativa es un procedimiento -- eficaz para entregar a los particulares aquellas - actividades o bienes en que predomina el interés - público y que el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar; bien por su incapacidad -- económica o bien porque así lo estima conveniente.
- 4.- La duración de la Concesión dependerá de lo que se establezca en la misma, es decir, el tiempo de duración emana del tipo de concesión, pues debe considerarse que el concesionario debe obtener el capital invertido con sus respectivas utilidades, - ya que al concluir la concesión, el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras - efectuadas por el concesionario, en virtud del derecho de reversión establecido en el último párrafo del artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- 5.- El Derecho de Reversión es el acto jurídico de Derecho Público, por medio del cual, al término del plazo de la concesión, los bienes afectos a la explotación o a la prestación del servicio, revierten o pasan a ser propiedad de la nación, sin necesidad de contraprestación alguna.
- 6.- Las principales formas de extinción de la conce-- sión son: Cumplimiento del plazo; Falta de objeto

- o materia de la concesión; Rescisión; Revocación;- Caducidad; Rescate; Renuncia; y Quiebra del concesionario. No existe ninguna otra forma de extinción de las concesiones, pues ni la doctrina, ni la legislación la contempla.
- 7.- La expropiación es un acto jurídico de Derecho Público, mediante el cual el Estado adquiere bienes propiedad de particulares, por causa de utilidad pública y mediante el pago de una indemnización.
  - 8.- La Utilidad Pública se traduce en la satisfacción de una necesidad colectiva, es decir, todo aquello que directa o indirectamente aprovecha la generalidad de individuos que integran la colectividad nacional, y representa un instrumento de beneficio general.
  - 9.- La Indemnización es la cantidad de dinero que debe entregarse al propietario del bien expropiado por concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado, cuyo monto está determinado por el valor fiscal del bien, o por lo resuelto en juicio de peritos cuando se carezca de dicho valor.
  - 10.- El Procedimiento de Expropiación se inicia aún sin audiencia del propietario afectado.
  - 11.- Las Leyes Administrativas emplean la palabra "recurso" en sentido general, sin embargo, los recur-

tos administrativos que el particular tiene como -  
defensa legal, para impugnar el acto administrati-  
vo que afecta sus derechos, como lo es la expropia-  
ción, son dos:

La Revocación que debe ser interpuesta por el par-  
ticular afectado por la declaratoria de expropia-  
ción, en un término de quince días hábiles conta-  
dos a partir de la fecha en que dicho acto se le -  
haya notificado legalmente, mismo que se deberá in  
terponer ante la dependencia del Poder Ejecutivo -  
que haya decretado la expropiación, con el fin de  
que la revoque, anule o reforme en caso de encon-  
trarse comprobada la ilegalidad o la inoportuni-  
dad del mismo.

La Reversión o Derecho de Retrocesión, que es el -  
medio por el cual los bienes sujetos a una expro-  
piación, pasan a su anterior propietario por no --  
subsistir causa de utilidad pública; el cual se in  
terpondrá en el término de cinco años, contados --  
desde la notificación de expropiación.

- 12.- La nacionalización de la Banca Privada, decretada  
el 10. de septiembre de 1982, por el entonces Pre-  
sidente de la República Mexicana, licenciado José  
López Portillo; quien basándose en una serie de --  
consideraciones que redundan en la crisis económi-  
ca y la falta de control de todo el sistema credi-

ticio, expropia todos los bienes propiedad de las instituciones que venían prestando el servicio público de la Banca. Circunstancias que a pesar de ser ciertas no justifican el Decreto Nacionalizador, pues el Poder Ejecutivo cuenta con dependencias encargadas de vigilar el buen funcionamiento del servicio concesionado.

- 13.- El Decreto aludido recibió la denominación de Nacionalización de la Banca Privada, la cual no corresponde a dicho acto, ya que en ningún momento se hace referencia a la Ley de Nacionalización de Bienes, pues el fundamento invocado para esta adquisición fué la Ley de Expropiación, siendo estas formas de adquisición muy distintas, ya que la expropiación procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización y la nacionalización procede por interés público y no media indemnización alguna.
- 14.- La Expropiación es un acto administrativo para adquirir bienes y su fundamento legal es la causa de utilidad pública, sin constituirse como el medio legal para dar por terminada a la concesión, pues el Estado cuenta con diversas formas establecidas en el Derecho Público para terminar con la vida jurídica de una concesión, como en el caso de la prestación del servicio bancario y crediticio, en el momento que se decretó la llamada "Nacionalización de la Banca Privada", en septiembre de 1982.

- 15.- Las formas para haber dado por terminada la concesión bancaria podían haber sido:

La Rescisión que es una facultad exclusiva del Estado, para dar por terminada una concesión, por el incumplimiento de alguna de las obligaciones por parte del concesionario;

La Revocación es el acto unilateral por medio del cual la Administración Pública extingue un acto anterior, válido y eficaz por causas supervenientes de interés general;

La Caducidad que opera cuando el sujeto concesionario obligado a cumplir con ciertos requisitos y obligaciones establecidas en la Ley, Reglamento o en la Concesión, dentro de determinado plazo no los cumple; y

El Rescate que es el acto por medio del cual la Administración Pública recupera los derechos que concesionó, fundándose en una causa de utilidad pública, mediando la indemnización por los beneficios dejados de percibir y por los bienes afectos al servicio o explotación.

- 16.- En las formas de extinción de la concesión, en ningún momento se hace mención del llamado "Decreto que Establece la Nacionalización de la Banca Privada".

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

- ACOSTA ROMERO M.- Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa Hnos. México, D.F. 1981.
- BECCARIA CESAR.- Dei Dellitti e Delle Pene. Trad. Cons--tancio Bernaldo de Quiros. Edit. José M. Cajica Jr. S.A. Puebla, Pueb 1957.
- BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO.- Introducción al Derecho --Constitucional Comparado. Trad. Héct--tor Fix Zamudio. Edit. Fondo de Cultu--ra Económica. México, D.F. 1975.
- BONFANTE PEDRO.- Instituciones de Derecho Romano. ---Edit. Revs. Madrid. 1951.
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO.- Derecho Constitucional Mexica--no. Edit. Porrúa, Hnos. México, D.F. 1982.  
Las Garantías Individuales. 2a. Ed. -  
Edit. Porrúa, S.A. México 1954.
- CARPIZO JORGE.- El Presidencialismo en México, Edit.-  
U.N.A.M. México, D.F. 1979.  
La Constitución Mexicana de 1917. --  
Edit. Instituto de Investigaciones -  
Jurídicas. U.N.A.M. México, D.F. 1981.

- CARRUGNO PASQUALE.- L'Expropriatione per publica utilita  
Edit. Dott. A. Giuffre, Milano, Ita  
lia 1950.
- CUELLAR ALFREDO B.- Expropiación y Crisis en México, Té  
sis U.N.A.M. México, D.F. 1940.
- CUELLO CALON EUGENIO.- Derecho Penal. Edit. Nacional. -  
México, D.F. 1981.
- D'ALESSIO FRANCESCO.- Instituzioni di Diritto Adminis--  
trativo Italiano. Edit. Rouselet. -  
Torino, Italia. 1932.
- DUVERGER MAURICE.- Instituciones Financieras. Edit. --  
Bosch. Barcelona, España. 1976.
- FERBOS JACQUES.- Expropriation Et Evaluación des biens  
Edit. Actualite Juridique. France.-  
1974.
- FIORINI BARTOLOME.- Manual de Derecho Administrativo. -  
Edit. La Ley, Buenos Aires, Argenti  
na. 1968.
- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa,  
Hnos. México, D.F. 1981.
- FRIEDMAN S.- Expropiación in Internacional Law.-  
Edit. Stevens & Sons Limited. Lon--  
drés, Inglaterra, 1953

- LANZ PURET MIGUEL.- Derecho Constitucional Mexicano. --  
Edit. U.N.A.M. México, D.F. 1972.
- LAUBADERE ANDRE DE.- Manuel de Droit Administratif. ---  
Edit. Librairie General de Droit et\_  
de Jurisprudence. Paris, France. --  
1982.
- MAYER OTTO.- Derecho Administrativo Alemán.Edit.  
Franc. Francia. 1954.
- MESSINO F.- Manual de Derecho Civil y Comercial.  
Edit. Europa-América. Buenos Aires,  
Argentina. 1955.
- MORENO DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano. --  
Edit. Pay. México,D.F. 1972.
- ROBSON WILLIAM A.- Industria Nacional y Propiedad Pri-  
vada. Trad. Jorge Petit. Edit. Tec-  
nos. Madrid. España. 1964.
- ROMANO ALBERTO.- Jurisdizione Admmministrativa e Limi-  
tite la Jurisdizione Ordinaria. Edit.  
Dott. A. Giuffre. Milano, Italia.--  
1975.
- SAYAGUES LASO E.- Tratado de Derecho Administrativo.-  
Edit.Montevideo. Montevideo, Uruguay.  
1972.
- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Edit. Porrúa  
Hnos. México, D.F. 1981.
- TENA RAMIREZ FELIE.- Derecho Contitucional Mexicano. --  
Edit. Porrúa, Hnos. México,D.F. 1983.

WADE H.W.R. - Administrative Law. Edit. Clarendon -  
Press. Oxford, Inglaterra. 1974.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CONSTITUCION FRANCESA.
- CODIGO DE EXPROPIACION FRANCES.
- CODIGO DE EXPROPIACION ITALIANO.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- LEY DE EXPROPIACION.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- TESIS JURISPRUDENCIAL DE 1917 - 1975. y a 1985.
- CODIGO PENAL ARGENTINO.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- CODIGO SANITARIO.
- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.
- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.
- LEY DE NACIONALIZACION DE BIENES.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DEL RASTRO DEL DISTRITO FEDERAL.
- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1970, TOMO ----  
XXVIII.

O T R O S

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. (VARIOS).
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.