

24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
PLANTEL ARAGÓN**

**NATURALEZA JURÍDICA DE LA
CONCESIÓN MINERA**

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MANUEL ACOSTA RAMÍREZ

Aragón, Edo. de México

1990



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	-----	I
Capítulo 1.	El patrimonio del Estado. -----	1
1.1.	El territorio del Estado. -----	3
1.2.	Las fronteras del Estado. -----	4
1.3.	Principio de extraterritorialidad. --	6
1.4.	Régimen constitucional de los bienes del Estado. -----	7
1.5.	Los bienes de la Federación ---	9
	1.5.1. Bienes de dominio público. -	9
	1.5.2. Bienes de dominio privado. -	11
Capítulo 2.	El acto administrativo. -----	14
2.1.	Nociones del acto administrativo. -	14
2.2.	Concepto del acto administrativo. -	15
2.3.	Elementos del acto administrativo. -	16
2.4.	Efectos del acto administrativo. -	29
2.5.	Extinción del acto administrativo. -	32
Capítulo 3.	Concesión Administrativa. -----	38
3.1.	Concepto de concesión. -----	42
	3.1.1. Etimológico. -----	42
	3.1.2. Gramatical. -----	43
	3.1.3. Jurídico. -----	43
3.2.	Diferencia entre concesión autorización, licencia y permiso. -----	44
3.3.	Elementos de la concesión. -----	46
3.4.	Derechos y obligaciones del concesionario. -----	46
3.5.	Término de la concesión administrativa. -----	48

Capítulo 4.	La concesión minera. -- -- -- --	54
4.1.	Marco de referencia histórico. -- -- --	54
4.2.	Definición de concesión minera. -- -- --	59
4.3.	Características de la concesión minera. --	59
4.4.	Clases de concesión minera. -- -- -- --	62
4.4.1.	Concesión minera de exploración. --	62
4.4.2.	Concesión minera de explotación. --	67
4.4.3.	Concesión minera de planta de -- beneficio. -- -- -- --	72
4.5.	Derechos y Obligaciones del concesiona- rio minero. -- -- -- --	75
4.6.	Extinción de la concesión minera. -- -- --	82
Capítulo 5.	Naturaleza jurídica de la concesión mi- nera. -- -- -- --	92
5.1.	Teoría del acto unilateral. -- -- -- --	92
5.2.	Teoría del acto contractual. -- -- -- --	93
5.3.	Teoría del acto mixto. -- -- -- --	95
5.4.	Naturaleza jurídica de la concesión mi- nera. -- -- -- --	96
	Conclusiones. -- -- -- --	109
	Notas Bibliográficas. -- -- -- --	111
	Bibliografía. -- -- -- --	115

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

En la elaboración del presente trabajo de tesis fué necesario realizar una investigación sobre una importante figura -- del Derecho Administrativo, como lo es la concesión.

Al iniciar esta actividad, mencionamos o se hace mención al patrimonio de la Federación, así como los bienes que la integran, ya sean de dominio público o de dominio privado, se habla -- del término de extraterritorialidad, como un privilegio que se le -- concede principalmente a los diplomáticos.

Posteriormente al referirnos al acto administrativo, lo hacemos considerándolo un acto jurídico y no un hecho jurídico, ya que tiene por objeto modificar la esfera jurídica, como se verá -- posteriormente.

Respecto a la concesión administrativa, citamos su definición, algunos elementos necesarios para su existencia, validez así como su extinción, que puede ser por medios normales y anormales, ésta figura jurídica para su estudio se divide en dos grandes subdivisiones que son; la de servicio público y la de explotación de bienes de la Federación, siendo esta última el objeto de nuestro estudio.

En relación a la concesión minera, se hace referencia a algunos aspectos históricos, para pasar posteriormente al concepto de la misma, de la que se desprenden las clases o tipos de concesiones mineras y que son los siguientes; las de exploración, explotación y las de planta de beneficio. Respecto a quien se le concede se habla de personas, ya sean físicas o morales, siempre que -- reúnan determinados requisitos, principalmente económicos.

Ahora bien, respecto a la naturaleza jurídica de la con-

cesión minera, se explica por medio de tres diferentes teorías, -- que son; la del acto unilateral; la del acto contractual y por último la del acto mixto, siendo esta la que se adapta a nuestro estudio, se citan algunas diferencias entre la concesión y el contrato civil.

Por último mencionamos, que la concesión minera, es un -- acto administrativo, que exige la autoridad correspondiente, por medio de una manifestación de la voluntad, en forma unilateral, -- haciendo uso del poder discrecional del que es poseedor, al tiempo que concede o niega dicha concesión,

CAPITULO I

EL PATRIMONIO DEL ESTADO

Dentro de los llamados atributos de las personas, ya sean físicas o morales, se estudia al patrimonio de dichas personas, siendo su definición la siguiente; "Es el conjunto de derechos y obligaciones de una persona, apreciables en dinero".

A los derechos, que forman parte del patrimonio se les conoce también con el nombre de "bienes".

Estos bienes pueden ser, muebles e inmuebles, de acuerdo al Código Civil vigente en el Distrito Federal, la distinción entre dichos bienes radica, en que los inmuebles son cosas que tienen una localización fija y los muebles son los que pueden ser desplazados.

Dichas aseveraciones las encontramos ratificadas por nuestro Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 752; "Los bienes son muebles por su naturaleza o por disposición de la ley".

Artículo 753; "Son muebles por su naturaleza, los cuerpos que puedan trasladarse de un lugar a otro, ya se muevan por sí mismos, ya sea por efecto de una fuerza exterior".

Artículo 754; "Son bienes muebles por determinación de la ley, las obligaciones y los derechos o acciones, que tienen por objeto cosas muebles o cantidades exigibles en virtud de acción personal".

Respecto a los inmuebles, el artículo 750, en sus trece fracciones los limita taxativamente. Todas las fracciones, excepción hecha de la fracción XII, que dice: "los derechos reales sobre inmuebles, se refieren a bienes corpóreos".

Así vemos, que el articulado relativo a bienes muebles e inmuebles de nuestro Código Civil para el Distrito Federal, resuelve las dudas, o por lo menos, sirve de base para determinar dentro de nuestro sistema jurídico, el carácter de muebles e inmuebles de cualquier bien o derechos patrimonial.

Siendo las personas, ya sean físicas o morales, los titulares de dichos derechos patrimoniales, para nuestro estudio nos referiremos únicamente a las personas morales y en especial al Estado como titular de dichos derechos.

Respecto al patrimonio del Estado, el autor Miguel Acosta Romero, proporciona la siguiente definición; "Es el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público, como del privado, - bienes y derechos, e ingresos, cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de organismos -- descentralizados o sociedades mercantiles del Estado), y que le -- sirven para el cumplimiento de su actividad y cometidos. (1)

Partiendo del concepto del autor antes citado, se enumeran los siguientes elementos que se encuentran dentro del patrimonio del Estado y que son; El territorio y todas las partes integrantes del mismo; todos los bienes cuya titularidad directa o indirecta sea del estado; los bienes del dominio privado del Estado; los ingresos del Estado por vías de Derecho Público y de Derecho Privado; y, el conjunto de derechos de los que el Estado es titular.

La observación que al respecto se realiza, es en sentido de que se abarcan también los bienes del dominio Público del Estado, y no únicamente los bienes del dominio Privado del Estado, como lo hace notar el referido autor, en los elementos que integran-

el patrimonio del Estado.

Existen diversos tipos de patrimonios, aunque todos -- ellos forman una unidad, a los que la propia Constitución alude, -- como son; el patrimonio de la Federación; el patrimonio de las entidades federativas; el patrimonio de los municipios; el patrimonio de las entidades paraestatales; el patrimonio de las empresas privadas de interés público y el propio patrimonio de los particulares en la extensión y límites que la Constitución indique.

1.1. EL TERRITORIO DEL ESTADO

Concepto: Eduardo García Maynez, nos proporciona la siguiente definición, del territorio; "como la porción del espacio -- en que el Estado ejerce su poder". (2)

El autor Andrés Serra Rojas, da el siguiente concepto; -- "es el espacio o porción geográfica delimitada de la superficie ~~te~~ terrestre, subsuelo, espacio, etc., sobre la que el Estado ejerce -- exclusivamente la potestad de imperio". (3)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su capítulo segundo, se refiere a las partes integrantes de la federación y del Territorio Nacional, abarcando los artículos del 42 al 48 de dicho ordenamiento jurídico.

Al respecto el artículo 42 Constitucional, nos indica -- que el territorio nacional comprende; I.- El de las partes inte--- grantes de la Federación; II.- El de las islas, incluyendo los --- arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III.- El de las islas -- de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional y las

marítimas interiores; VI.- el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

El artículo 48 Constitucional a su letra dice; "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados".

Al analizar el artículo 27 Constitucional, apreciamos -- que regula; la propiedad originaria; el dominio directo; el dominio de las aguas; el dominio del subsuelo; el régimen de los hidrocarburos; el régimen de la energía eléctrica; el régimen de minería; y el régimen de la energía nuclear.

El territorio comprende la superficie terrestre, tanto -- sólida como líquida, así como la superficie terrestre, ríos, lagos mares interiores, lagunas, lugares donde se encuentra establecida la población además comprende el espacio, el subsuelo, las playas, las zonas marítimas, el mar territorial, la plataforma continental el zócalo submarino, el lecho del mar.

Siendo el territorio, el que proporciona los medios o -- bienes al hombre, para que este realice sus fines.

1.2. LAS FRONTERAS DEL ESTADO

Respecto a las fronteras del Estado, el catedrático Andrés Serra Rojas, nos proporciona el siguiente concepto; "Son demarcaciones políticas naturales y artificiales, significan el ini-

cio del ejercicio de ese poder soberano y las limitaciones a los demás Estados para intervenir en los asuntos internos y externos de una nación". (4)

Las fronteras se han dividido en naturales y artificiales; las naturales son; aquellas demarcaciones que se encuentran en la naturaleza y que son reconocidas por el ser humano como tales, por ejemplo, ríos, cordilleras, depresiones y fallas.

Las fronteras artificiales son; aquellas demarcaciones producto del ser humano y estas pueden ser de dos tipos; imaginarias y las materiales, las primeras como ejemplo tenemos la línea internacional del tiempo, los paralelos, la línea alejandrina; en las materiales encontramos como ejemplo los muros, calles mojoneadas, alambrados con puas, etc.

La forma en que tradicionalmente se delimitan las fronteras, es por medio de los convenios voluntarios, estos como sinónimos de tratados de paz.

Las fronteras de México son; al norte, los Estados Unidos de América, iniciando por el Golfo de México, frente a la desembocadura del río bravo, pasa posteriormente por el río bravo al río colorado hasta la confluencia de los ríos Gila y colorado.

Al sureste; con la República de Guatemala y Belice; con Guatemala inicia en el río suchiate, al volcán tacaná siguiendo al noroeste al cerro ixbal, hasta el río chixoy, luego el río Usumacinta al sur de Tabasco; con Belice con los ríos hondo, anosha o Xnoshá. Al suroeste con el océano Pacífico, al este con el golfo de México y con el mar caribe.

Las fronteras del subsuelo; basandonos en la constitución, todo lo que esta bajo el suelo, conforme al pacto de plate-

duos, pueden disfrutar de una exención, relativamente a la aplicación de las leyes ordinarias del Estado. Ningún acto coheritivo, ni siquiera un procedimiento judicial que tienda a la aplicación de sanciones, pueden dirigirse contra tales individuos.

Por lo que respecta a los nacionales de un Estado extranjero, el orden jurídico del Estado, en cuyo territorio se encuentran, tienen que garantizar a estos individuos un mínimo de derechos y debe de abstenerse de imponerles ciertos deberes ya que de lo contrario, se considera que a violado un derecho del Estado a que aquellos legalmente pertenecen.

1.4. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO

En relación a este tema, Andrés Serra Rojas, nos proporciona la siguiente clasificación, así mismo como el articulado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se encuentran reglamentados, el régimen Constitucional sobre los bienes del Estado:

"1.- El territorio nacional. Artículos 42 al 48 de la Constitución.

2.- Propiedad originaria. Artículo 27 Constitucional párrafo I.

3.- Dominio Directo de la nación sobre el suelo y el espacio. Artículo 27 párrafo cuarto de la Constitución.

4.- Propiedad de la nación sobre las aguas, plataforma continental, lecho del mar y zócalo submarino. Artículo 27 párrafo quinto de la misma Constitución.

5.- Los bienes destinados a un servicio Público o al uso común. Artículo 132 de la Constitución.

6.- Propiedad nacionalizada;

- a) Régimen del petróleo. Art. Fracs. IV y VI Const.
- b) El régimen de la energía Eléctrica. Art. 27 Const., y
- c) El régimen de las reservas nacionales. Art. 27 Frac.-

VI Constitucional.

- d) El régimen de la Banca nacionalizada. Art. 28 Const.

7.- La propiedad como una función social:

a) El régimen civil de la propiedad y sus limitaciones - Arts. 14 y 27 Constitucionales.

b) Las modalidades a la propiedad privada. Art. 27 párrafo III Constitucional.

c) El régimen agrario. art. 27 párrafo VII Constitucional.

d) La expropiación por causas de utilidad pública. arts. 27 párrafos III y VI Constitucionales.

c) El régimen de las requisiciones. Art. 16 Fracción IV- Constitucional.

8.- Los bienes de las corporaciones religiosas. Arts. 3, 24, 27 y 130 Constitucionales". (6)

El mismo autor en relación con el régimen constitucional y respecto a los bienes del estado, proporciona las siguientes características;

1.- Tiene un verdadero derecho de propiedad sobre su territorio.

2.- El territorio nacional, con base en los principios jurídicos internos y externos, es inalienable, imprescriptible y - escluye cualquier otro poder.

3.- El Estado tiene la propiedad originaria de su territorio que le significa un amplio derecho de goce y disposición de-

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

III.- Los enumerados en la fracción II del artículo 27 - Constitucional, excepción de los comprendidos en la fracción II -- del artículo 3 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 históricos o artísticos, muebles o - inmuebles, de propiedad federal;

VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII.- Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley, inalienables e imprescriptibles;

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

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

XI.- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos, y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, - libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de -- esos bienes, las piezas etnológicas y paleontológicas, los especímenes tipos de flora y de la fauna, las colecciones científicas o -

lo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales y que a su letra dice; Son bienes de dominio privado;

"I.- Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo -- segundo de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los -- particulares;

II.- Los nacionalizados conforma a la fracción II del -- artículo 27 Constitucional, que no se hubieran constituido o desti -- nado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto reli -- gioso;

III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal -- considerados por la legislación común como vacantes;

IV.- Los que hayan formado parte de corporaciones u orga -- nismos de carácter federal, que se extingan;

V.- Los bienes muebles al servicio de las dependencias -- de los poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del -- artículo anterior, (segundo de la ley mencionada) y;

VI.- Los demás inmuebles y muebles que por cualquier tí -- tulo jurídico adquiera la Federación".

Para Andrés Serra Rojas, los bienes de dominio privado, -- tienen las siguientes características;

"a) Son inembargables; artículo 60 de la L.G.B.N.

b) Son imprescriptibles; art. 69 de la L.G.B.N.;

c) Son enajenables; arts. 59, 62, 63 de la L.G.B.N.;

d) Pueden cederse a título gratuito; arts. 53 a 59 de la L.G.B.N.;

e) Son susceptibles de donación; arts. 55 a 61 de la L.G. B.N.;

f) Pueden ser objeto de todos los contratos que regulen-

CAPITULO DOS

EL ACTO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública, para la realización de sus funciones, realiza actos que produzcan efectos jurídicos, a través de manifestaciones de la voluntad, que realizan sus Funcionarios, en ejercicio de sus funciones.

Dicha voluntad es expresada por personas físicas, que se encuentran investidas de un poder público, razón por la que al exteriorizar la voluntad, no expresan la propia, sino que hacen uso del poder de su investidura, a efecto de que produzcan consecuencias de derecho, para satisfacer el interés del bien común.

2.1. NOCIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo, no es un acto general, como lo sería una norma, una ley o un reglamento, es un acto que afecta individual y expresamente a un grupo de personas determinadas, colocándolos en una situación individualmente especial.

Estos actos, suponen la declaración de una voluntad de la administración, ya que si no hay tal declaración, que produzca efectos jurídicos, se está en presencia de un hecho administrativo.

Siendo la diferencia fundamental entre acto y hecho jurídico; en el acto jurídico, existe un acto de voluntad que se ejercita con la intención que se produzca una modificación en el ordenamiento jurídico; en el Hecho jurídico, también existe una manifestación de la voluntad en el que no existe la intención de modificar el orden jurídico.

El acto debe emanar de un órgano estatal, actuando en funciones administrativas. Es indiferente el Poder de la Federa-

surten efectos jurídicos". (10)

Para el catedrático, Andrés Serra Rojas, el acto administrativo, debe reunir las siguientes características: Que sea un -- acto que corresponde al derecho público; que crea una decisión -- ejecutoria, pronunciada por autoridad de naturaleza administrativa de carácter unilateral, que tenga por objeto crear reconocer modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva, y cuyo fin es la satisfacción de intereses generales.

De los conceptos antes citados, el que nos parece más -- completo, es el mencionado por el autor Miguel Acosta Romero, que -- to que el acto administrativo, es una exteriorización de la volun-- tad, hecha por autoridad competente, y que tiene como fin transmitir, extinguir derechos y obligaciones, para satisfacer el interés general.

2.3. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre el número de los elementos que constituyen a la formación del acto administrativo.

La doctrina ha considerado que son elementos del acto -- administrativo, los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, -- fin, forma y merito.

Los tratadistas que coinciden con las ideas anteriores -- son; Serra Rojas, Manuel Díez, Gabino Fraga, aún cuando este último no considera el merito como elemento del acto administrativo.

Para nuestro estudio, consideraremos como elementos del -- acto administrativo, los mencionados por la doctrina.

El sujeto; es el órgano que representa al Estado, en la

formación de la declaración de la voluntad. En la relación jurídica existen dos o más sujetos:

a) El sujeto activo; Es el órgano administrativo creador del acto.

b) Sujeto pasivo; Son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, pueden ser otros entes - Públicos.

Como requisito del sujeto activo del acto administrativo, al momento de dictarse debe ser competente, entendida esta como la facultad para realizar determinados actos que atribuye a los órganos de la administración pública en el orden jurídico.

La competencia en los órganos del Estado y las unidades administrativas se pueden clasificar en federales, locales y municipales.

Respecto a la competencia Gabino Fraga manifiesta: "la competencia en el derecho administrativo, tiene idéntica significación a la capacidad en el derecho privado; el poder legal de ejecutar determinados actos, en la competencia se requiere siempre de un texto expreso de la ley para que pueda existir. En el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso; que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso." (11)

Otra característica que distingue la capacidad de la competencia, se encuentra en que en el ejercicio de esta es obligatoria, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio del particular.

La doctrina distingue tres tipos de competencia; la te-

territorial, funcional o por razón de la materia y jerárquica o por razón del grado.

La competencia en razón del territorio; es aquella que comprende el ámbito especial en el cual es legítimo el ejercicio de la función. Su violación supone, que una autoridad interviene en el ámbito territorial reservado a otra. En caso de que la incompetencia se produzca, la gravedad de la sanción se habrá de determinar teniendo en cuenta que, justamente en atención a la claridad de criterio en que la división territorial se basa, estamos en presencia de un supuesto de incompetencia absoluta.

La competencia en razón de la materia; se refiere a las actividades o tareas que deben desempeñar el órgano, es decir el objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puede dictarse. Su violación da lugar normalmente a supuestos de incompetencia absoluta. Casos de incompetencia absoluta son aquellos que pudieran explicarse también como defectos de capacidad del ente que administra.

La competencia en razón del grado; se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración y, puesto que la competencia es improrrogable, no puede el órgano inferior tomar la decisión que corresponde al superior y viceversa. Su violación por parte del órgano administrativo que actúa produce como regla, supuestos de incompetencia relativa, consiguientemente de anulabilidad del acto administrativo viciado.

Algunos autores hacen referencia a la competencia en razón del tiempo, como la que se refiere a los casos en que un órgano tiene determinadas facultades, conocidas solo durante un

lapso de tiempo determinado.

Jorge Olivera Toro, nos proporciona las siguientes características de la competencia administrativa, y son las siguientes;

"1.- Requiere siempre un texto de la ley para que pueda existir.

2.- El ejercicio de la competencia es obligatoria;

3.- La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.

4.- La competencia administrativa no se puede renunciar ni ser objeto de pacto que comprometan su ejercicio.

5.- La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano". (12)

La voluntad; En nuestra materia la voluntad debe además estar sujeta a las disposiciones legales aplicables, y nunca puede ser tácita, como sucede en el derecho privado, sino que siempre debe ser expresa, a efecto de que el sujeto pasivo esté en posibilidades de cumplir con su obligación. El órgano administrativo debe manifestar su voluntad haciendo uso de la competencia que le otorga la ley.

La voluntad puede verse afectada por error, dolo y violencia. El error se refiere al objeto inmediato del acto. En el error en la apreciación de las circunstancias de hecho que determinaron a la administración a dictar el acto. La violencia y el dolo pueden viciar también la voluntad administrativa, incluso llegar a constituir delitos previstos en el Código Penal, por su misma naturaleza, son situaciones frecuentes en el derecho administrativo.

Manuel María Díez, en el proceso volitivo del órgano administrativo, distingue tres elementos o partes que son: la intención, la determinación y la declaración.

Dichas partes o elementos en el proceso volitivo, el -- citado autor, las describe de la siguiente forma; "La intención -- es sólo un momento antecedente, preparatorio del querer, puede -- existir sin que exista en el titular, los medios necesarios para -- satisfacer la necesidad, en cuyo caso no tiene ninguna eficacia -- exterior directa. La determinación volitiva para producir un efec -- to jurídico relevante con relación al mundo exterior, debe ser de -- clarada; mientras no lo fuere tiene la naturaleza de un hecho pu -- ramente interno". (13)

Para el catedrático Miguel Acosta Romero, la voluntad -- de la administración debe reunir determinados requisitos y para -- dicho autor son los siguientes;

- "a) Debe ser espontánea y libre;
- "b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, --

etc,;

- d) Debe expresarse en los términos previstos por la ley"

(14)

En nuestro derecho, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 10 fracción V, concede facultad al ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos, conce -- siones o autorizaciones dictadas u otorgadas, por error, dolo o -- violencia.

El Silencio Administrativo; Se afirma que hay silencio -- administrativo cuando una autoridad no resuelve expresamente una --

petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular.

No resuelve ningún problema de interpretación de la voluntad administrativa pública, ya que hay ausencia de esa voluntad, tan sólo es una ficción legal de efectos jurídicos dados a la inactividad administrativa frente a una petición.

Como requisito previo de lo contencioso administrativo era indispensable la existencia de una resolución administrativa anterior; esto es el presupuesto de una decisión previa. Si la decisión no se producía, como hemos apuntado; no podía iniciarse lo contencioso al acto. Con la inactividad administrativa se hacía nugatorio todo sistema de impugnación, patentizando una denegación de justicia.

Al respecto Sayagues dice; "Los poderes jurídicos dados a la administración tiene por objeto permitirle cumplir eficientemente sus cometidos, sus órganos están en la obligación de proceder conforme a las necesidades del servicio. A veces ese deber -- está expresamente establecido en el derecho positivo, que incluso fija plazos para que la administración se expida, puede ocurrir -- que los organos competentes demoren y aún omitan pronunciarse, -- por negligencia o intencionalmente, pese a las reclamaciones que formulen los interesados". (15)

Manuel María Díez, al respecto manifiesta; "que para -- que el silencio administrativo pueda producir efectos jurídicos -- deben reunir dos circunstancias; a) que la administración deba, -- de acuerdo con la ley, hacer o decir algo en un término determinado; b) que el término transcurra sin que la administración actúe". (16)

La doctrina se ha inclinado en la siguiente forma: si -

en el término señalado en la ley, la administración permanece en silencio, debe, a falta de disposición expresa, presumirse que -- hay una resolución negativa y se ha considerado que esta es la -- única solución razonable, puesto que con ella queda a salvo el -- principio de que sólo la administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo sólo resta interpretar el silencio como una negativa. De otra forma, tendría que ser el particular o los tribunales los que sustituyan a la administración presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría a sus intereses privados los intereses públicos, o que los tribunales se conviertan en administradores con violación flagrante del principio de separación de poderes.

El Código Fiscal de la Federación, ha dado una solución al silencio administrativo, en su artículo 162 al que dice textualmente; "el silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no hay respuesta a la instancia del particular en el término que la ley fija, o a falta de término estipulado, en 90 días".

OBJETO: Es en lo que consiste la declaración administrativa, indica la sustancia del acto jurídico y sirve para distinguir un acto de otro, multa, concesión, requisa: Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria.

El autor Miguel Acosta Romero, distingue al objeto en: objeto directo o inmediato y objeto indirecto o mediato. A los -- que se refiere en los siguientes términos; "a) Objeto directo o inmediato; Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad-

del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia; b) Objeto indirecto o mediato; Será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada". (17)

Para este mismo autor, el objeto debe reunir los siguientes requisitos;

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente;
- 2.- Debe ser lícito;
- 3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite". (18)

La licitud supone no sólo que el objeto no está prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizada para ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

La licitud debe calificarse de acuerdo con estas características; que no contrarie, ni perturbe el servicio Público; - que no infrinja las normas jurídicas; que no sea incognuente con la función administrativa.

MOTIVO: Es el antecedente que lo provoca y funda sus realizaciones. Son las circunstancias de hecho y de derecho en virtud de las cuales la autoridad administrativa exterioriza el acto.

Consiste en aquellas condiciones o circunstancias que el órgano Estatal ha tomado en cuenta para manifestar su voluntad en determinado sentido. En materia administrativa, encontraremos que cuando la autoridad dicta una resolución, debe exponer los motivos que ha tenido, a fin de que el gobernado esté en posibilidades de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolu-

ción.

La motivación volitiva será la apreciación de esos requisitos y además de la conveniencia que para el interés público-represente su realización.

Varios autores, manifiestan que la motivación, responde a la pregunta ¿ por qué se dicta el acto?, se dicta precisamente porque existen esas circunstancias de hecho y de derecho que le dan origen y lo justifican.

Un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado la existencia objetiva de los antecedentes previstos por la ley y ellos son suficientes para provocar el acto realizado.

Para Eduardo García de Entoría serán motivados, con sucinta referencia de hecho y fundamentos de derecho, refiriéndose a la motivación:

- a) los actos que limitan derechos subjetivos;
- b) Los que resuelven recursos;
- c) los que separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
- d) Aquellos que deban serlo en virtud de disposiciones legales;
- e) los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido--objeto de recurso". (19)

Respecto a la motivación, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una garantía de seguridad personal y real, la necesidad que exista un orden escrito de la autoridad competente que "funde y motive la causa legal del procedimiento"

La finalidad; A sido considerada en forma unánime por varios autores, en el sentido de que debe de ser perseguir el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado.

Rara el autor, Manuel Jara Cristi, en relación al autor del acto, manifiesta; "que después de que esté toma conocimiento del motivo, del objeto y del fin del acto, adopta una decisión — que consiste en querer la realización del objeto en consideración al motivo y al fin". (20)

Si la administración no persigue el fin que es debido — la doctrina señala que el acto adolece del vicio de desvío de Poder, este se desarrolla cuando la administración, haciendo uso de facultades discrecionalmente, emite un acto notiamente injusto o irracional, quedando al particular opositor la carga de la prueba.

Jorge Olivera Toro manifiesta; "que la doctrina francesa el desvío de poder aparece cuando se persigue un fin que no es aquel que debía de perseguir, al obedecer el órgano administrativo distinto del que conforme al sentido implícito de la ley debió tomar en cuenta". (21)

Agustin A. Gordillo, manifiesta que el principio de la desviación de poder encuentra teóricamente aplicación en tres casos en los cuales el funcionario actúa con una finalidad distinta de la perseguida por la ley que ejecuta, para dicho autor los tres casos son los siguientes;

"a) el funcionario actúa con una finalidad personal; tr variase de las hipótesis en que actuara con un fin de venganza, - partidismo, lucro, etc.,;

b) el funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a un tercero o grupo de terceros;

c) El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a la administración". (22)

La forma: En la formalidad, se refiere a los requisitos que han de observarse para dictar el acto y pueden ser anteriores concomitantes o posteriores al acto, la forma es uno de dichos requisitos y se refiere al modo como se documenta la voluntad administrativa que da vida al acto.

La constituye la manifestación material objetiva en -- que es un acontecimiento futuro de realización futura, de realización cierta del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir remedios a través de los -- cuales se extingue el acto administrativo.

Por la calidad de Personas jurídicas los entes públicos expresan su voluntad a través de ciertos procedimientos. De ahí -- que, contrariamente a como ocurre en el derecho privado, los actos administrativos sean esencialmente formales y el estudio de -- de las formalidades en el derecho administrativo tengan especial relevancia.

Los medios de declaración de la voluntad administrativa pueden ser formales o no formales; los primeros, los que vienen -- determinados por la ley, y deben considerarse insustituibles; los segundos, los que, libremente elegidos por el agente constituyen -- cualquier manera idónea de expresar la voluntad administrativa.

La doctrina entiende que la falta absoluta de la forma -- prescrita para la manifestación de la voluntad produce la nulidad

del acto, mientras que la irregularidad solamente nulidad relativa.

El autor Manuel María Díez, nos menciona la forma de publicación y la notificación, expresamente de la siguiente forma:—"La forma de publicidad, es necesario que sea dado a la publicidad, la publicidad es un elemento formal. La falta de publicidad no afecta la validez del acto sino su eficacia con relación al acto. La publicidad puede realizarse por medio de la publicación y por medio de la notificación; la publicidad se aplica a los actos con contenido general. La notificación de los actos administrativos constituye un verdadero derecho de los administrados; una garantía jurídica respecto de la actividad de la administración pública en cuanto puede afectar a sus derechos e intereses ya que por ella se le informa de las obligaciones y cargas impuestas por la administración". (23)

El acto administrativo no publicado es obligatorio desde su emisión, desde su firma, para la autoridad administrativa - pero en cambio sólo para los administrados desde el momento en que hubiere llegado a su conocimiento por medio del procedimiento de la publicidad, antes mencionado.

Cuando la voluntad administrativa no se expresa o exterioriza, ni por las vías generales previstas por la ley ni por otras, de manera tal que no se puede reconocer que hay una manifestación de voluntad de la administración, el efecto no reside en la falta de forma, sino en la falta de la voluntad administrativa.

En términos generales, no se ha establecido una regla segura acerca de cuando puede usarse la forma oral, ello resulta-

ra de las circunstancias del caso; en algunos casos la forma se realiza a través de gestos o señales acústicas, graficas o anuncios luminosos. Con frecuencia los textos establecen expresamente la forma que debe tener el acto. En otros casos, si la forma no se halla establecida textualmente puede considerarse como una exigencia implícita.

El Merito; Entendido como la adecuación de medios para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr.

El elemento mérito se observa en los actos administrativos dictados con una competencia discrecional, en la que la administración necesita señalar qué debe hacerse, cómo y cuando debe hacerse. La falta de apreciación correcta de las consecuencias -- produce vicios de mérito, en el que se nota con mayor claridad en estos actos, sin que este elemento sea exclusivo de ellos.

La conformidad del acto con el interés público hace nacer el concepto de oportunidad, respecto de la administración pública apunta; cuando la ley señala los actos que debe realizar la autoridad administrativa, pero deja a está la libre apreciación de la oportunidad de emplearlos, de tal manera que ella debe calificar si actúa o se abstiene, esa apreciación de oportunidad debe entenderse limitada por la finalidad de la ley en que la facultad está concedida.

Para Manuel María Díez, es la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genericos y específicos que con el mismo se pretenden obtener, nos dice que el vicio del mérito es un vicio de oportunidad.

Por su parte el Doctor Andrés Serra Rojas, manifiesta-

que es el fin último, el resultado que la administración obtiene-
útil y conveniente para el interés general.

El autor Alfredo Revi la Quezada, respecto a la oportu-
nidad, manifiesta; "Es una situación de hecho, en la que coinci-
den el acto administrativo con las necesidades de interés general
que en un momento dado esté llamado a satisfacer. Se aprecia gene-
ralmente después de su realización y, desde luego no es elemento-
ni modalidad del mismo". (24)

La doctrina Italiana nos habla de un septimo elemento -
que es la oportunidad o mérito y que consiste en la adecuación ne-
cesaria de los medios de que se debe valer el órgano estatal para
conseguir el fin que persigue con ese acto administrativo. Por --
oportunidad o mérito debemos entender el encadenamiento lógico --
que debe haber entre el motivo y el fin que se persigue.

2.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Cuando el acto administrativo ha llenado los requisitos
tanto de forma, como de fondo exigidos por la ley aplicable al ca-
so, es cuando ese acto produce sus efectos, sus consecuencias. A-
éstos la doctrina denomina eficacia del acto administrativo, cuan-
do determinado acto de la administración contiene los elementos -
esenciales, pero no ésta ajustado totalmente a la ley, aunque ese
acto existe y puede producir efectos, estos pueden ser nulifica-
dos por la falta de eficacia jurídica del acto, y como sucede en-
el derecho común, los efectos que hayan podido producir el acto -
viciado se nulifica en forma retroactiva para que la situación que
de como estaba al haberse dictado el acto.

La doctrina distingue entre acto perfecto y acto eficaz;
Miguel Acosta Romero, al respecto dice; "que es acto administrati

vo perfecto aquel que está competentemente formado, es decir se ha cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena.

Y por acto eficaz, entiende; a aquel que se realiza jurídicamente y materialmente. Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inicia con la notificación". (25)

Dirigiendo con dicho autor, los efectos del acto administrativo puede estimarse en directos e indirectos; los efectos directos, son considerados por el citado autor, como la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir producirá obligaciones de dar, de hacer, de no hacer o declarar un derecho; por efectos indirectos a aquellos cuya realización de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares puede crear a favor de éstos derechos y obligaciones que por lo general son de naturaleza personal e intransmisibles.

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles a los demás órganos de la administración, a otras entidades públicas y a los particulares, siendo estos los efectos que produce el acto administrativo, frente a los terceros.

En derecho administrativo, se entiende por tercero;

a) todo aquel frente al que puede hacer valer un acto administrativo;

b) aquel que tiene un interés jurídico directo al que se le otorgue, o no, o en, que se modifique el acto administrativo.

En cuanto a la ejecutoriedad del acto administrativo --

puede considerarse como una manifestación esencial de la eficacia de los mencionados actos administrativos, en cuanto éstos imponen deberes o sanciones a los administrados, que pueden ser realizados, aún contra la voluntad de los mismos, por medio de los órganos administrativos.

Considerando lo antes expresado, debemos entender por ejecutoriedad a los actos administrativos que entrañan una resolución. Lo que no tienen ese carácter no son ejecutados.

La eficacia del acto administrativo es la cualidad que tiene para producir efectos jurídicos, perfección, validez y eficacia dan al acto administrativo la condición específica de ser ejecutivo. Por eficacia entenderemos la posibilidad que tiene el acto de producir sus efectos.

Siguiendo con la ejecutoriedad del acto administrativo diremos que es ejecutorio, cuando la administración pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y exigir a los particulares, a aquellos que en el acto administrativo está mandado y ordenado.

El autor, Jorge Olivera Toro, considera varias condiciones para la ejecutoriedad del acto administrativo y que son las siguientes;

- a).- La existencia del acto administrativo;
- b).- Que ese acto sea perfecto, (reunión de todos sus elementos);
- c).- Que tenga condiciones de exigibilidad, es decir - que sea capaz de producir efectos jurídicos que sea ejecutivo;
- d).- Que ordene positiva o negativamente al particular y esté no lo acate voluntariamente". (26)

Cuando el acto administrativo ha llenado todos los requisitos tanto de fondo exigidos por la ley correspondiente, éste produce sus efectos; en caso contrario, este acto podrá nulificarse.

2.5. EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En situaciones normales, se extingue al cumplimiento de los efectos que éste produjo. En otras ocasiones, el acto se extingue aún antes de que produzca sus consecuencias por estar afectada de algún vicio, y en otros casos, también puede extinguirse por que la administración en uso de sus facultades legales, así lo extablezca.

Para Acosta Romero, el acto administrativo, se puede extinguir, por medios normales y anormales, siendo los primeros, la realización fáctica jurídica del acto administrativo, se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y de realización de todos aquellos efectos necesarios para cumplir el objeto o contenido del propio acto, está realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la administración y también por parte de los particulares; en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

Este mismo autor, dice; "que los medios de extinción anormales; no culminan con el cumplimiento del contenido del acto sino la modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz, de ahí que estos medios traigan como consecuencia la extinción del acto administrativo, mediante su modificación o ineficacia".(27).

Dicho autor nos proporciona una lista de los medio de extinción anormales y que son los siguientes;

- 1.- Revocación administrativa;
- 2.- Rescisión;
- 3.- Prescripción;
- 4.- Caducidad;
- 5.- Término y condición; y
- 6.- Irregularidad e ineficacia del acto administrativo;
- 7.- Extinción por decisiones dictadas en recursos, o en procesos ante tribunales administrativos federales.

Varios autores, manifiestan que para la terminación del acto administrativo, distinguen entre la anulación y la revocación.

En seguida analizaremos brevemente los medios normales de extinción del acto administrativo, que menciona el autor Miguel Acosta Romero.

La Revocación administrativa; Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deje sin efectos, en forma parcial o total, un acto perfectamente válido, por razones de oportunidad técnica o de interés público. Es un acto unilateral de la administración pública, en el que no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos.

La revocación sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideren de tracto sucesivo o sea cuyos efectos se prolongan en el tiempo y en el espacio, ya que sería imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que estos no se hubieran realizado.

Constituye un nuevo acto administrativo, la revocación, también perfectamente válido que deja sin efectos el acto anteriores, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modifica los efectos que ya se produjeron en el pasado.

La revocación, puede ser dictada por el mismo órgano administrativo que dictó el anterior, o por un órgano jerárquicamente superior, según lo disponga la ley aplicable al caso.

El acto administrativo ha de reputarse irrevocable en dos situaciones generales; a) Cuando acuerda, reconoce o limita con un derecho subjetivo que puede emanar de leyes, contratos o actos anteriores; b) cuando ha causado estado, sea por el consentimiento del beneficiario o por el transcurso del término para recurrir de él.

La rescisión; Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o de dar posteriormente sus obligaciones, en el caso de incumplimiento de la otra parte.

Este medio de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

La Prescripción; es la extinción de los obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. En materia Civil, se distingue, entre prescripción positiva y negativa, siendo la primera, la adquisición de bienes en virtud de la posesión; la segunda, la liberación de obligaciones por no exigir su cumplimiento, de acuerdo a los términos del artículo 1136 del código Civil vigente en el Distrito Federal.

Los actos administrativos prescriben de acuerdo con lo que dispongan las leyes de cada caso, como ejemplo, en materia fiscal, se extinguen por prescripción, en el término de cinco años, artículo 32 del Código Fiscal de la Federación; en otros casos los plazos de prescripción son variables de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

La Caducidad; Consiste en la extinción de los actos por

falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo para que se genere o preserve el derecho.

El término y la condición: El término es un acontecimiento futuro de realización cierta, del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo, el primero suspende los efectos y el segundo los extingue.

La condición es un acontecimiento de realización incierta y futuro, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios a través de los cuales se extingue el acto administrativo.

Irregularidades e ineficacias del acto administrativo;— se ha sostenido que hay elementos de existencia que son; el consentimiento, el objeto y la solemnidad; y elementos de validez que son; la capacidad, la ausencia de vicios de la voluntad, la licitud en el objeto y en la forma.

La falta de alguno de estos elementos, trae como consecuencia, en términos generales la nulidad del acto administrativo.

A este respecto existe el criterio civilista, que admite una doble clasificación respecto a la nulidad, es decir una teoría tripartita, que distingue entre; inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa; la otra teoría es la bipartita en la que se aprecian; la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

La teoría tripartita es adoptada por algunos autores, — entre ellos se encuentran Fernando Garrido Falla, quien manifiesta que entiende que la invalidez de los actos jurídicos responden

a los tres supuestos antes citados.

Se entenderá por acto inexistente: a aquel que no reúne los elementos de hecho que supone su naturaleza o su objeto, y en ausencia de los cuales es lógicamente imposible concebir su existencia.

Acto nulo, es aquel que reúne las condiciones esenciales del acto jurídico, pero se encuentra carente de efectos. La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos se a realizado imperfectamente, o también en que el fin del acto está directamente o expresamente condenado por la ley, o sea implícitamente prohibido por ello, o porque contrarie el buen orden social.

El acto anulable, o acto invalido, grado inferior de la nulidad, un elemento esencial, de fondo o de forma, aparece viciado pero de vicio no fundamental. El acto anulable produce toda clase de efectos jurídicos mientras no sea anulado por la autoridad competente.

Para muchos doctrinarios, la teoría de las nulidades puede reducirse a la contemplación de las dos únicas categorías de nulidad, que son la absoluta y la relativa o anulabilidad.

Considerando que el acto inexistente; es el acto no nacido, no venido a la vida jurídica por faltarle un elemento sustancial, por lo tanto no puede hablarse de un acto viciado, cuando este no existe, por lo que consideramos que el criterio seguido por los doctrinarios es el correcto, en relación a la teoría de la nulidad.

La única justificación que admite la separación entre nulidad absoluta y anulabilidad o nulidad relativa, está en las -

diversas consecuencias jurídicas que tenga una y otra, a este respecto el autor Fernando Garrido Falla, manifiesta que dichas diferencias se dan en el derecho administrativo y son;

"1.- La nulidad absoluta puede alegarse en cualquier tiempo; así por el particular, aunque el acto administrativo viciado haya adquirido la apariencia de formalmente firme, por haber transcurrido los plazos para recurrir contra el mismo sin que ningún recurso haya sido utilizado; para la administración, desconociendo las situaciones jurídicas creadas al amparo de dicho acto e incluso revocarlo, sin necesidad de recurrir al proceso de lesividad, aunque de él se haya derivado derechos a favor de tercero.

2.- Los efectos de anulación de los actos anulables son ex nunc, es decir, se producen a partir del momento en que el órgano competente la dicta. En cambio, la nulidad absoluta produce sus efectos ex tunc, es decir, retrotraídos al momento en que se dictó el acto". (28)

Para terminar con los medios de extinción del acto administrativo, diremos que consiste en las sentencias que dicten los tribunales administrativos, y los tribunales federales en materia de amparo, en la que determinan la anulación o declaración de ineficacia de los actos administrativos, cuando estos son impugnados por parte de los particulares en los procesos respectivos.

CAPITULO TRES LA CONCESION ADMINISTRATIVA

Iniciaremos, mencionando algunos antecedentes de la concesión administrativa, siendo éstos los siguientes: antiguamente se hablaba de privilegios que otorgaban los soberanos a sus servidores, consistiendo en otorgarles ciertas partes del territorio, dando lugar a las concesiones territoriales.

En otras ocasiones se trataba de investir a una persona con regalías pertenecientes al príncipe, derechos de peaje, derechos de balsa, o de dotar a una empresa cualquiera de una facultad especial derivada de la plenitud de los derechos del príncipe.

Durante el siglo XIX y comienzos del presente en Estado mexicano venía celebrando contratos-concesiones y otras formas jurídicas, en materia de bancos, el primer contrato de concesión fué el de 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864, un contrato-concesión al Banco de Londres y México; el 23 de agosto de 1881, se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipci y el Presidente Manuel González, para establecer un Banco de Depósito, Descuento y Emisión, denominado Banco Nacional Mexicano; el 18 de febrero de 1882, el contrato concesión para el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario; el 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibañez, para establecer el Banco de Empleados.

En materia de Energía Eléctrica, se celebraron, los siguientes contratos-concesiones: en 1885, con el señor Arnold Vauquís, representante de la Société Du Necaxa, para explotar la caída del río Necaxa; se traspasó posteriormente este contrato-concesión con la aprobación del Congreso de la Unión, el 24 de marzo de

1903, a The Mexican Light and Power Co.; el 31 d3 marzo de 1896, las autoridades del Distrito Federal celebraron contrato-concesión con la empresa Siemens Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Rugibet para explotar una caída de agua en el río Monte Alto; el 12 de septiembre de 1900 se celebró un contrato-concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Limited.

En materia de ferrocarriles, el primer contrato-concesión se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el Presidente Anastacio Bustamente y Francisco de Arrillaga, para construir una vía férrea de México a Veracruz (no se llegó a construir); el 31 de Octubre de 1853, se firmó un contrato con el señor Juan Laurié Richards, para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla el 18 de mayo de 1861 se otorgó el derecho al señor Antonio Escandón para continuar dicha construcción; para el ferrocarril de Tehuantepec, hubo múltiples contratos-concesión; el 1 de marzo de 1842, con el señor don José de Garay; el 5 de febrero de 1853, con la Compañía A. G. Sloo; el 18 de enero de 1878, con el señor Edward Learned; en 1896, se firmó un convenio con la casa inglesa Pearson and Sons Limited, para tomar la compañía explotadora del ferrocarril nacional de Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880 se otorgó a la Compañía del Ferrocarril Central México, la construcción del ferrocarril entre México y Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez, Chih), y el 13 d3 septiembre de 1880 a la Compañía del ferrocarril Nacional, la construcción de la vía México a Nuevo Laredo.

Como se menciona anteriormente, en el siglo pasado, se venían celebrando contrato-concesiones, pero la evolución de es-

tos principios ha ido cambiando, hasta que actualmente el estado ha venido eliminando del campo de la concesión a determinadas materias, tales como lo relacionado con el régimen del petróleo; en el campo de la industria Eléctrica; en la industria minera, así como determinados elementos como el uranio, el berilio, el oro, - la plata, se sujetan a restricciones de distribución y venta, - tanto el Estado fomenta la regulación directa de los servicios Públicos o en empresas de participación Estatal.

Actualmente la concesión, atribuye a una persona privada o pública una función propia del Estado, subrogando a favor -- del concesionario un conjunto de potestades y privilegios para -- asegurar el funcionamiento del servicio o la explotación de bienes de la nación. Entre los que se pueden mencionar; la ocupación del dominio público, el establecimiento de restricciones y servidumbres administrativas, la expropiación por causa de utilidad pública, la exención de impuestos. Estas potestades y privilegios conferidos al concesionario demuestran que esa delegatio, no es materia de derecho común que corresponda a todos los habitantes.

Las concesiones para su mejor estudio se dividen en terminos generales en dos grupos, pero el catedrático Andrés Serradellas, manifiesta que la concesión se clasifica en tres grupos éstos son los siguientes;

- a) La concesión de Servicio Público;
- b) La concesión de explotación de bienes de la federación en los cuales se incluye la concesión minera, la de aguas, - las de radio y televisión, la forestal, etc.;
- c) otros tipos especiales de concesión, como las registradas, las ganaderas y otras.

El tratadista Garrido Falla, proporciona la siguiente -- clasificación;

a) Concesiones traslativas; que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la administración pública, es titular en relación con el servicio -- público o el dominio público;

b) Concesiones constitutivas; mediante las que, en base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley, la administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades.

Este mismo autor comenta que no obstante lo generalizado de tal clasificación, sólo las concesiones traslativas responden con todo rigor a las exigencias del concepto.

Para efectos de nuestro estudio, únicamente nos referiremos a la concesión de Servicio Público y la Concesión de Explotación de Bienes del Estado.

El tratadista Georges Vedel, define a la concesión de -- Servicio Público de la siguiente forma; "como un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante -- confía a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en -- la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio". (29)

Para Bielsa, la concesión de Servicio Público es; "Un -- acto administrativo, (contrato de derecho público) por el cual se atribuye a una persona con el fin de que ella gestione o realice -- el servicio público concedido, un poder jurídico sobre una mani--

prestación de la administración pública". (30)

Para el maestro Gabino Fraga, existen tres clases de -- servicios públicos y que son; "El nacional; el que se presta a toda la nación en abstracto por ejemplo, el servicio de defensa nacional; el servicio público no individualizado, por ejemplo las -- vías generales de comunicación, puertos, faros etc., y los individualizados por ejemplo correos, educación pública, transporte, -- etc. (31)

Se puede afirmar que los servicios público concesionables siempre engendran una relación individualizada con los usuarios quienes son acreedores del servicio y deudores de la contraprestación fijada.

Por Vedel Georges, la concesión de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del estado de la siguiente -- forma; "Como el acto por el cual el poder ejecutivo federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del "estado, sujeto a -- determinados requisitos que el concesionario debe satisfacer".(32)

3.1. CONCEPTO DE CONCESION

Respecto a este término, los autores no se han puesto -- de acuerdo para definirlo, y cuando lo hacen resulta impreciso, -- para nuestro estudio daremos tres diferentes conceptos, siendo estos el gramatical, el etimológico y el jurídico.

3.1.1. CONCEPTO ETIMOLOGICO

La etimología de la palabra concesión es la siguiente; -- concessio; de cum-con y cedere-ceder, forma sustantiva abstracta de concessus, y concedido; participio pasivo de concedere, conceder; provenzal y francés concessión; catalán, concessio; italiano-

lo regulan". (36)

3.2. DIFERENCIA ENTRE CONCESION, AUTORIZACION LICENCIA Y PERMISO

En relación al permiso, licencia y autorización, el autor Miguel Acosta Romero, manifiesta que gramaticalmente significa; "Licencia es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo.

Permiso, es el consentimiento que otorga quien tiene no testad también para hacer algo.

Autorización; es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta". (37)

Respecto a la Autorización, Andrés Serra Rojas, manifiesta; "Se ha empleado, dándole diversos significados, por una parte autorización es facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello". (38)

El autor Alberto Vazouéz del Mercado, en relación a la autorización, nos proporciona el siguiente comentario; "Es el acto mediante el cual se hace desaparecer un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho ya existente, y transforma éste de potencial en actual". (39)

Respecto al permiso el autor Fiorini Bartolomeo A., dice "El permiso es siempre de naturaleza precaria, es decir revocable y caducable en cualquier momento, pues desde su nacimiento lleva la precariedad en su seno. El permiso es un acto de naturaleza especial donde el permisionario no tiene un derecho subjetivo perfecto frente a la administración, pues el mismo es una manifestación de tolerancia de uso especial sobre lo que pertenece al do--

minio público, es decir a todos". (40)

En relación al plazo, para las licencias, permiso y la autorización, Miguel Acosta Romero, manifiesta; "El régimen de licencias, permiso y autorización generalmente no está sujeto a un plazo forzoso; las licencias por lo regular son indefinidas en su duración o de plazos largos, por ejemplo, una licencia de manejo en el Distrito Federal, dura tres años; los permisos y las autorizaciones pueden tener distintos plazos de duración que generalmente son periodos cortos de tiempo o que se agotan con el ejercicio de los mismos; por ejemplo, el permiso de internación al país de un extranjero (seis meses refrendables), el permiso de importación temporal de una mercancía (seis meses), el permiso para importar definitivamente una mercancía, se agota con su ejercicio; el permiso o autorización para celebrar festividades es por periodos cortos y su ejercicio lo extingue". (41)

En base a lo antes expuesto, podemos manifestar, que en el permiso, licencia y la autorización, se le otorga al particular, cuando cumple con determinados requisitos, y se les otorga un derecho existente en potencia, se limitan a certificar un hecho o una condición especial de la que derivan ciertas ventajas para los particulares, en el ejercicio de sus derechos preexistentes, removiendo los obstáculos para su ejercicio y transforma a éste de potencial a actual.

A diferencia que en la concesión, al concesionario se le concede el uso aprovechamiento de bienes del dominio directo de la nación, y en otros casos se les faculta para la prestación de un Servicio Público, de esta manera adquieren un derecho sobre

un bien u obtienen una facultad que no estaba dentro de su esfera jurídica.

3.3. ELEMENTOS DE LA CONCESION

Como se menciona anteriormente, y siguiendo el criterio de varios tratadistas, dividimos a la concesión administrativa en dos grupos, siendo estos, la concesión de explotación de bienes de la Federación del dominio Público y la concesión de Servicio Públicos, y que la concesión en términos generales se encuentra integrada por tres elementos, en los que concuerdan varios autores tales como, Andrés Serra Rojas, Miguel Acosta Romero y Luis Humberto Delgado Gutierrez, dichos elementos son los siguientes;

a).- La autoridad concesionaria, que puede ser la administración pública, federal, local o municipal.

b).- El concesionario, que es la persona física o jurídica, a quien se otorga y que es el titular de la concesión.

c).- Los usuarios; únicamente en el supuesto de la concesión de Servicio Público.

3.4. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Partiendo de que la concesión, se encuentra sujeta al Régimen de Derecho Público, así tenemos leyes administrativas que regulan a esta figura jurídica, y que entre otras son; la Ley orgánica del Distrito Federal; Ley Federal de la Reforma Agraria; - Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Navegación y Comercio Marítimo; Ley federal de - - Aguas Nacionales, entre otras, así también tenemos los reglamentos de estas leyes y decretos:

Por medio de la concesión una persona física o moral, -

adquiere un derecho que no existía, así como obligaciones, relacionadas con el objeto material de la concesión.

La autoridad concesionaria, tiene los siguientes derechos;

1.- Otorgar la concesión;

2.- Exigirle al concesionario que llene los requisitos que fijen las leyes y reglamentos, como se menciono anteriormente de derecho público;

3.- Que cumpla el concesionario, con el fin para el que se le concede la concesión.

El concesionario tiene los siguientes derechos:

1.- Exigir de la administración, el otorgamiento de una concesión, cuando ha cumplido con los requisitos exigidos por la ley y sus reglamentos;

2.- Que no se le pongan obstáculos, en la realización del fin, para el que se le concede la concesión:

3.- Percibir una indemnización en caso de expropiación por causa de utilidad pública.

La autoridad concesionaria tiene las siguientes obligaciones;

1.- Otorgar la concesión, cuando el solicitante se colga en el caso y en las condiciones exigidas por la ley;

2.- Darle facilidades al concesionario, respecto de derechos adquiridos, para que se proteja;

3.- Indemnizar al concesionario, en caso de expropiación por causa de utilidad pública;

4.- Conservar al concesionario, en el goce de ella, mientras cumpla con el fin social de trabajarla.

Respecto a las obligaciones del concesionario, citaremos, las que menciona el autor Miguel Acosta Romero, en los siguientes términos;

"a).- Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión;

b).- No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente;

c).- Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio o efectuar la explotación de los bienes en condiciones optimas;

d).- No ceder, traspasar o gravar, el equipo o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente;

e).- Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o la explotación de bienes de la federación;

f).- Prestar el servicio público o explotar los bienes en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales". (42)

Estos derechos y obligaciones, tanto del concedente y del concesionario, significan un equilibrio entre estos, tanto en las cargas y los provechos que pueden obtener de dicha concesión, en caso de que exista un desequilibrio, la administración como autoridad tiene la obligación de volver las cosas a su estado normal.

3.5. TERMINO DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA

La concesión se otorga por un lapso más o menos largo, pero la Ley administrativa es la que fija la duración de la misma.

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

En México durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a plazos que fluctuaban entre 50 y 100 años.

Actualmente, los términos en los que otorgan las concesiones son los siguientes; la concesión minera, por 25 años, renovables por otros 25 años; En materia de vías generales de comunicación se otorga por 20 años; las de caminos, y se limitan a 5 vehículos por titular; a 30 años las de obras en zonas federales y así mismo a 30 años las de radiodifusión y televisión, refundable por otros 30 años; en las concesiones de caza y pesca, el plazo es mínimo, casi perentorio.

La concesión en materia de aguas dura 50 años, e indeterminadas en materia de educación.

Ahora bien, el cumplimiento del plazo para el que fue otorgada la concesión, es la forma normal de extinción de esta figura administrativa.

El autor Miguel Acosta Romero, menciona como formas de extinción de la concesión las siguientes; "El cumplimiento del plazo; la falta de objeto o materia de la concesión; la revocación; la caducidad; la rescisión; el rescate". (43)

Luis Humberto Delgado Gutierrez menciona las siguientes

la caducidad; la renuncia; la quiebra; la muerte y el cumplimiento del plazo". (44)

De estas formas de extinción de la concesión administrativa, haremos brevemente mención de las siguientes; la falta de objeto o materia de la concesión; la revocación; la caducidad; el rescate; la rescisión; quiebra del concesionario y muerte del mismo.

Respecto a la falta de objeto o materia de la concesión, Acosta Romero nos dice; "Se hace imposible la prestación del servicio público, si falta el objeto y materia de la concesión, o se agoten los minerales en el caso de la concesión de explotación de bienes de la nación, la consecuencia de la falta de objeto o materia, es la extinción de la concesión". (45)

La revocación; la concesión como todo acto administrativo, puede ser revocado por la autoridad que lo otorgó, por razones de oportunidad, en función del interés público, lo cual deberá ser plenamente fundado y motivado. La revocación es una forma de extinguir anticipadamente la concesión, sin necesidad de que exista alguna falta o incumplimiento del concesionario, y como se menciona, procede por razones de oportunidad, pero al lesionarse los intereses del particular, se le deberá resarcir por los derechos que pierda (daños), y por las utilidades que deja de percibir (perjuicio).

La caducidad; Entendida está como la forma de pérdida de los derechos que se otorgaron al concesionario, además de que es sancionado por el incumplimiento por parte del concesionario, de las obligaciones que le fueron impuestas y que contrajo.

En relación a la forma en que opera la caducidad, Biel-

sa manifiesta, que opera en los siguientes casos;

"1.- Cuando el concesionario no inicia los trabajos dentro del plazo fijado;

2.- Cuando el concesionario ejecuta sus obligaciones en forma defectuosa o incompleta, o sea que no realiza su actividad eficientemente, pero, respecto al incumplimiento de obligaciones deben distinguirse dos situaciones; cuando ese incumplimiento es imutable al concesionario, y cuando no lo es; en el primer caso la sanción consiste en la pérdida de la caución accesoria al contrato de concesión; en el segundo caso puede declararse también caduca la concesión, sin pérdida de la garantía.

3.- Cuando el concesionario transfiere ocultamente la gestión o dirección financiera a una entidad cuyas actividades no están autorizadas por la ley". (46)

La declaración de caducidad debe de ser posterior a la mora y cuando ella es consecuencia de deficiencias reiteradas, la caducidad debe determinar también la inhabilitación para el otorgamiento de nuevas concesiones.

Nuevamente Bielsa, manifiesta que la atribución de la declaración de caducidad puede ser administrativa o jurisdiccional;

"a).- Es atribución del poder administrador concedente de declarar directamente la caducidad, cuando ésta y sus causas han sido precisas o establecidas en la ley o en el contrato;

b).- Cuando la caducidad no ha sido especialmente prevista en la ley o en el contrato, ella debe ser declarada por el tribunal competente". (47)

La rescisión, considerada como la facultad que tiene ~

una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones, Acosta Romero, menciona que únicamente operará como causa de extinción de la concesión, en aquellos casos esporádicos en -- que aún se celebran contratos-concesión.

Al rescate se le considera como una decisión unilateral que puede ser dictada antes de la expiración del término del contrato-Concesión. Acosta Romero manifiesta que; "Es un acto administrativo mediante el cual, la autoridad administrativa, rescata los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública; la doctrina 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".(48)

El autor Luis Humberto Delgado Gutierrez, al respecto manifiesta; "Al rescate se ha considerado como la acción de recuperar los bienes que al otorgar una concesión había cedido el Estado, por lo que se da como una consecuencia de la extinción de una concesión." (49)

La muerte del concesionario, es otra de las formas de extinción de la concesión administrativa, ya que al extinguirse la persona jurídica, puede dar lugar a la conclusión de la concesión, pero esto es relativo, la ley puede disponer que sus derecho-habientes continúen ejerciéndola.

El autor Cesar Balboa Escobar, al respecto manifiesta; "La muerte del concesionario también puede originar la rescisión del contrato. La razón es el 'intuitu personae', pero los herederos están obligados a continuar prestando el servicio mientras la

administración decide; los herederos lo son de derecho y obligaciones del empresario. Actualmente con las grandes concesiones es difícil que esta situación se presente; la necesidad de grandes capitales hace casi imposible que las empresas de servicio público sea persona física. Las grandes sociedades de capitales han tomado su lugar y han simplificado en este aspecto su problema".(50)

La quiebra del concesionario; La incapacidad legal sobrevinida al concesionario en razón de la declaratoria de quiebra siendo esta causa de rescisión. Al ocurrir la quiebra es natural que la confianza que se le otorgó al concesionario, por razones económicas, ha dejado de existir y en consecuencia la administración está autorizada para poder poner fin a la concesión.

Las leyes administrativas tampoco establecen esta forma de extinción, pero por aplicación de las leyes mercantiles, la persona jurídica sujeta a quiebra no puede seguir realizando -- actos mercantiles, por lo que, antes la imposibilidad de realización del objeto de la concesión, está debe concluir.

En esta breve mención de las formas de extinción de la concesión, no se explica lo relativo a la renuncia, en virtud de que a pesar de que varios tratadistas la mencionan como forma de extinción de la concesión, no se encuentra contemplada en nuestra legislación administrativa, se considera que la concesión puede concluir por la renuncia de los derechos que el concesionario adquirió al obtenerla, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros.

CAPITULO IV.

LA CONCESION MINERA

4.1. MARCO DE REFERENCIA HISTORICA

Para tener mejor referencia del sistema jurídico que en materia de minería se ha seguido en nuestra Carta Magna de 1917 - que en su artículo 27 párrafos IV y VI, en los que se establece - el dominio directo que tiene la Nación sobre las sustancias minerales, razón por la que creémos necesario hacer un recorrido histórico, sobre las disposiciones que rigieron en España antes de la Conquista, después de esta, en el período Colonial, y hasta la -- Constitución Política vigente.

Entre los antecedentes legislativos encontramos las par- tidas de Alfonso X, promulgadas en el año de 1265; en las que se estableció que las minas pertenecían al patrimonio del monarca -- crearón de la misma forma, la necesidad de solicitar el mandato - real para poder desarrollar las actividades mineras.

De la misma forma se observó que el permiso que se otorgaba para la explotación de las minas no era por tiempo ilimitado, sino que únicamente tenía vigencia durante el reinado de un monarca, y que se requería nuevo permiso, cuando subía al trono otra - persona, para seguir conservando el derecho de laborar la mina.

En el año de 1387 el rey Juan I, en las cortes de Briviesca, dictó una importante disposición sobre la explotación de las minas en la Península Iberica, en el sentido de que se permitían las exploraciones mineras en toda clase de terrenos.

El 9 de Diciembre de 1526, se expidió una real cedula por el rey Felipe II, en granada, en la que se sostenía, el dominio radical de la corona Española, sobre las minas de América. En

Quinta y de las disposiciones dadas con anterioridad.

Los principios establecidos por las ordenanzas del Nuevo Cuaderno, cristalizaron en las ordenanzas de Aranjuez, expedidas por el rey Carlos III, el 22 de mayo de 1783 y que sustituyeron a las ordenanzas de 1584.

Por cédula de 1776 se creó el Real Tribunal General del Importante cuerno de Minería de la Nueva España, siendo su primer director don Joaquín Velazquez de León y su administrador Lassaga. Dicho tribunal se componía de un administrador general, como Presidente, un Director General y tres diputados generales estos últimos podían reducirse a dos, pero no aumentar a más de tres.

Dicho tribunal, junto con las diputaciones de minería-tuvo funciones jurisdiccionales y administrativas. Las diputaciones dependían del tribunal, y se encontraban esparcidos en los distintos "reales" o camamentos mineros del país, estando integrados por dos diputados, que elegían los meneros del lugar.

El 24 de agosto de 1821 se firmó en la ciudad de Córdoba los tratados del mismo nombre; en la base 12 de los mismos se decía; que una vez instalada la junta provisional gobernaría internamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala y mientras las cortes forman la Constitución del país.

Por esta disposición siguieron vigentes las leyes coloniales en México y, por lo que tocaba a la Minería, continuaban en vigor las ordenanzas de Aranjuez de 1783.

Consumada la independencia de México, el 27 de Septiembre de 1821, el 20 de febrero de 1822 la junta provisional expidió un decreto suprimiendo los derechos que pagaban las pastas de

plata y oro, estableciendo por única contribución el 3 % sobre el valor de estos metales, asignando los costos de amonedación y apartado, fijando el fable de la moneda, precisando los conocimientos que debía tener los empleados facultativos de las casas de moneda, y anertado, librando de todo derecho al azogue en caldo, cualquiera que fuese su procedencia, mandando que la posturase vendiera al costo de los minerales.

El decreto de 24 de marzo de 1823 reglamenta el cobro de los derechos asignados a la plata y el oro.

El 7 de Octubre de 1823 el Congreso Mexicano expidió un decreto por medio del cual se prohibía a los extranjeros adquirir y trabajar minas. Pero se les permitía refaccionar a los mineros-mexicanos para que estos pudieran explotar las minas, en vista de que la intención del Gobierno en aquella época fue fomentar las actividades mineras y evitar la paralización de los trabajos en las minas.

El 20 de mayo de 1826 por medio de un decreto, se extingue el Tribunal General de Minería, erigiendo la junta llamada Establecimiento de minería.

La circular de 3 de octubre de 1826, previene que los extranjeros socios de compañías descubridoras o restauradoras de minerales conserven su propiedad, aun cuando se ausenten por cualquier motivo y tiempo, siempre que subsistan las compañías de que fuerón socios.

Por decreto de 2 de diciembre de 1843 se crea y reglamenta la junta de fomento y administrativa de minería, en vez del establecimiento del mismo ramo. El 5 de junio de 1843 se autorizó a la junta de minería para trabajar, aviar y mandar reconocer los

criaderos de mercurio existentes en el país.

Con fecha 8 de julio de 1843 se expidió una orden dictandolas medidas conducentes a la formación de un fondo especial en el estado de Jalisco, destinado a la explotación de las minas de azogue, con cuyo objeto se autorizo a la junta departamental para imponer un prestamo por decreto de 24 de julio del mismo año por decreto de 30 de julio de 1853 que se estableció la Escuela Práctica de minas y Metalurgia.

Ninguna de las siguientes constituciones se ocuparon de la materia minera; La constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la Constitución de 1836; Las bases Organicas de la República Mexicana, de 1843 el Estatuto Organico provisional de la República Mexicana.

La unificación de las leyes de la materia se obtuvo al reformarse la fracción X del artículo 72 de la Constitución en el mes de Diciembre de 1893, que estableció; El congreso de la Unión tendrá facultades; para expedir Códigos y leyes, obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias.

El congreso otorgó al Presidente de la República, Facultades extraordinarias para expedir el Código Nacional de Minería - el que se expidió en fecha 22 de noviembre de 1884. Este Código - derogó expresamente las ordenanzas de aranjuez de 1783 y además - todas las leyes anteriores aunque sus preceptos no contraríen a - las disposiciones de este Código.

Durante el gobierno del general Porfirio Diaz se expidió la ley minera de 14 de junio de 1892 que derogó el código de minería de 1884; esta ley tampoco establece de manera expresa que

el dominio de las minas corresponde a la nación. La ley de minería de 25 de noviembre de 1909 fué elaborada durante el gobierno del General Porfirio Díaz.

El primer jefe del ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, en un decreto de 12 de septiembre de 1916 reafirmo la facultad del congreso federal para legislar sobre minería. En el decreto de 14 de septiembre de 1916, se estableció la obligación de trabajar las minas so pena de caducidad de la concesión. Así lo menciona el artículo primero de dicho decreto; "Todos los concesionarios de minas están obligados a trabajarlas, bajo pena de caducidad si paralizan sus labores por más de dos meses continuos o de tres interrumpidos durante un año.

En la expedición de nuestra carta magna de 5 de febrero de 1917, en cuyo artículo 27 párrafos IV y VI, se precisa el concepto del dominio directo que sobre las substancias minerales -- ejerce la nación, por medio de su representante que es el gobierno federal.

Las de Industrias Minerales de 1926, en este código la idea básica, fué la de establecer de acuerdo con la Constitución el dominio directo de la nación sobre toda la riqueza mineral. Esta ley fué modificada en 1930 misma que fué reformada en 1934 en la que en su artículo 4 establece que el derecho de explotar y beneficiar, se adquiere directamente de la nación mediante concesión otorgada por el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Energía Minas e Industria parastatal.

4.2. DEFINICION DE CONCESION MINERA

El autor Andrés Serra Rojas, da la siguiente definición: "Es una institución por medio de la cual el Ejecutivo Federal a --

través de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, facultada al concesionario para la explotación, exploración, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales distintos de los componentes de los terrenos".(51)

La doctora Becerra, proporciona el siguiente concepto:-
"Como la enajenación parcial, limitada y revocable de cosas o derechos pertenecientes al dominio público, para aprovechamientos--determinados que se subordinan a fines de interés general y se someten a la inspección de la autoridad". (52)

De lo anterior podemos decir, que la Institución de la concesión minera, emana del derecho Constitucional, representada por el Gobierno Federal, que en el ejercicio de sus funciones y del dominio directo que tiene los bienes nacionales, coloca a los particulares en condiciones para solicitar una concesión ya sea de explotación o de exploración, de los yacimientos minerales. -- Por lo que de los conceptos antes citados, el que nos parece más adecuado para ser adoptado a nuestro estudio es el proporcionado por el catedrático Andrés Serra Rojas.

4.3. CARACTERISTICAS DE LA CONCESION MINERA

Las características o notas distintivas de la concesión según el autor Alcalá Zamora, son las siguientes;

"a).- En cuanto a las personas, porque es característica peculiar del poder público, comprendiendo el estado y a las corporaciones locales.

b).- En cuanto al objeto; que se define como una cosa o derecho que se asigna al contenido del derecho público, pero -- que puede salir de él sin peligro con determinadas limitaciones.

En cuanto al objeto, se puede decir que el fin esencial

de la concesión minera es llevar a cabo la exploración, explotación y el beneficio de las sustancias minerales.

El concesionario minero, mientras no incurra en omisiones que signifiquen, el abandono de sus derechos, podrá desarrollar en los yacimientos minerales concedidos toda clase de trabajos mineros bajo la forma de exploración y de explotación sin más limitaciones que las de acatar las leyes y reglamentos relacionados en las actividades mineras, podrá disponer de las sustancias mineras extraídas, beneficiándolas por medio de procedimientos metalúrgicos o realizándolas en el mercado.

c).- En cuanto a la causa, que para el concesionario es la aportación que recibe y el aprovechamiento a los fines del interés general.

d).- Con respecto al consentimiento; el cual requiere tres facetas: la primera es la voluntad de conceder; la segunda la aceptación del que pretende ser concesionario; y la tercera el acto de poder que aprueba las peticiones formuladas.

e).- Por la forma; es solemne y pública.

f).- Por la duración; que es generalmente larga y esencialmente revocable;

g).- Por la norma; garantía y sanción;

h).- Por el tránsito de derechos; porque es un traslativo de derechos, nunca la transmisión es plena, quedando siempre, en reserva latente de derechos en poder público que reviste la forma de inspección y a veces la externa de incautación" (53)

Una de las características más importantes de la concesión minera, es la que el Estado faculta al concesionario para hacer suyos los productos que por medio de su trabajo extraigan de-

la mina, ya que la Nación en la imposibilidad de explotar, explorar y aprovechar directamente los recursos minerales, otorga a los particulares el derecho de desarrollar esas actividades.

De acuerdo con el artículo 27 Constitucional, (parrafo-IV), la Nación tiene el dominio directo, sobre las sustancias minerales del subsuelo, y como una manifestación de ese dominio y - una característica de soberanía, la misma nación, por conducto -- del Poder Ejecutivo, podrá conceder a los particulares y a las sociedades legalmente constituidas, el derecho de explotar dichas - sustancias, siempre que se obliguen al cumplimiento de determinadas condiciones, entre las que figurarán la ejecución de trabajos - mineros regulares y el pago del impuesto superficial.

4.4. CLASES DE CONCESION MINERA

Los autores coinciden en clasificar en tres grupos o tipos a la concesión minera, entre estos autores se encuentran; Andrés Serra Rojas; García de la Torre; Eduardo Terrones Gogone; - - quienes manifiestan que estas clases de concesión minera son; la concesión minera de exploración; la concesión minera de explotación, y; la concesión minera de planta de Beneficio.

4.4.1. CONCESION MINERA DE EXPLORACION

Ni la ley ni el reglamento nos proporcionan un concepto de lo que se debe de entender por Exploración; por lo que debemos de recurrir al Diccionario para encontrarlo; "Reconocer, registrar, averiguar con diligencia, recorrer un territorio extraño para -- estudiarlo y conocerlo".

Este tipo de concesión, se otorgarán siempre que no conuerda alguna de las siguientes causas; que se cumpla con la ley-minera; que no se crease en acaparamiento contrario al interes so

cial o si la federación decide emprender una explotación de los recursos o para crear reservas nacionales.

Las concesiones de cateo o de exploración, que propiamente son concesiones preparatorias por referirse a una parte importante de la actividad minera, que es la explotación de los yacimientos minerales vírgenes, tiene por objeto otorgar al minero-explorador la oportunidad de estudiar posibilidades económicas de los referidos yacimientos con el fin de solicitar posteriormente las concesiones de explotación, que es el resultado de que el cateo o de la exploración fueran favorables.

Las entidades y organismos públicos que realicen exploraciones o que el ejercicio de otras funciones conozcan datos geológicos relacionados con los recursos minerales, estarán obligados a dar a conocer al Consejo de Recursos Minerales el resultado de las exploraciones o la información con que contaren.

Los datos e informes que los asignatarios o concesionarios con motivo de exploración que les encomendare la Secretaría del Patrimonio Nacional o las entidades Públicas mineras tendrán carácter confidencial y no podrán proporcionarlo sino a quien les haya encomendado la exploración. La violación de esta disposición será sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley y en la legislación penal correspondiente.

La presentación de una solicitud de concesión minera de exploración sobre terreno libre, otorga derechos de preferencia respecto de solicitudes posteriores.

Las solicitudes de concesiones mineras de exploración y las de explotación podrán admitirse y las concesiones expedirse, por ocho sustancias diferentes como máximo, pero si en el curso

so de la exploración o la explotación del concesionario encontrare alguna otra sustancia que desee aprovechar y que no esté comprendida en el título correspondiente, tendrán derecho a solicitar de la Secretaría de Hacienda Nacional que la incluya en el mismo título, excepto cuando se trate de sustancias incorporadas a las reservas mineras nacionales o de sustancias no concesionables.

Las concesiones mineras de explotación únicamente podrán ser presentadas por los titulares de las concesiones de exploración respectivas y para su admisión será indispensable que hubieren cumplido con las obligaciones consignadas en los títulos de la concesión minera de exploración correspondiente.

Cuando la solicitud de exploración se refiera a un yacimiento que ya hubiere estado sujeto a otra concesión de exploración previa en favor del solicitante éste podrá presentar su solicitud. Una vez tramitado la solicitud de concesión minera de exploración y satisfechos los requisitos que en esta ley se señalan para su otorgamiento se expedirá el título correspondiente en favor del solicitante, sin perjuicio de terceros.

El título de concesión minera de explotación que se expida se referirá exclusivamente a las sustancias cuya existencia muestren las exploraciones efectuadas en el lote respectivo.

Las concesiones mineras de exploración tendrán una duración de tres años, pero si el beneficiario comprobare que ha cumplido con todas las obligaciones establecidas en la ley, y si lo solicitare antes de su terminación tendrá derecho a tramitar la concesión minera de explotación. En tanto se resuelve si procede el otorgamiento de la nueva concesión minera de explotación conti

nuará en vigor la exploración.

Al término de la vigencia de una concesión de exploración cuando las condiciones de los trabajos así lo exijan y si el titular compruebe haber cumplido con las obligaciones establecidas en esta ley, podrá obtener por una vez, una nueva concesión de exploración reduciendo la superficie objeto de la misma hasta un límite que no rebase los límites.

La superficie de las concesiones mineras de exploración será hasta de 50, 000 hectáreas, pero dentro de los 3 años de vigencia de las concesiones el beneficiario deberá reducirla a una superficie tal que sumada a la que ya tenga derecho de explotar.

Las concesiones mineras de exploración darán derecho a la explotación por todas las sustancias a que se refiera el título respectivo y sus beneficiarios podrán disponer, de las que se obtengan en sus trabajos de exploración, siempre y cuando se encuentren expresamente consignadas en su título.

Los solicitantes de concesiones de explotación deberán presentar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Parastatal, para su aprobación un programa de trabajos a realizar en el área solicitada. El programa aprobado quedará inserto en el título de concesión y su ejercicio formará parte de la obligación del concesionario.

El titular de una concesión minera de exploración deberá presentar al Consejo de Recursos Minerales, anualmente y antes del término de su concesión, un informe del resultado de los trabajos de exploración realizados.

El autor Eduardo Terrones Cogone, determina las características que deben tener las concesiones de cateo de Exploración,

y que son las siguientes;

"I.- Están constituidas por un máximo de nueve pertenencias demarcadas en un cuadrado de 300 X 300 metros, orientados -- siempre de Norte a Sur y de Este a Oeste, con la base de un punto de partida que deberá quedar perfectamente identificado en el centro del cuadrado, y no podrá ser mojoneo o punto de partida de otro lote.

No se tomaren en cuenta el terreno amparado por otra -- concesión o el que sea objeto de solicitud en trámite.

II.- Será necesario que el concesionario construya la -- mojoneo de localización, pero no las de deslinde.

III.- Su duración está limitada a dos años contados des -- de la expedición del título.

IV.- El concesionario podrá disponer del mineral que -- extraiga y también tendrá derecho para instalar plantas destinadas al beneficio de dicho mineral.

V.- Los beneficiarios, de esta clase de concesiones go -- zarán de derecho exclusivo de obtener, previa solicitud, conce -- siones de explotación que sustituyan a las de cateo relativas.

VI.- Ninguna persona Física o moral, podrá tener al mis -- mo tiempo dos concesiones de cateo, ni tampoco disfrutará de dos -- concesiones de cateo, sucesivas sobre el mismo terreno.

VII.- No se requiere la ejecución de trabajos regulares -- obligatorios.

VIII.- No están sujetas al pago del impuesto minero de -- superficie.

IX.- El concesionario estará obligado al pago del im -- puesto de producción sobre los minerales que extraiga y a cumplir

con todas las disposiciones de la ley minera, del Reglamento, leyes sobre el trabajo y leyes fiscales que afectan a todos los explotadores de yacimientos minerales". (54)

El autor García de la Torre, respecto a la concesión de exploración manifiesta: "Este tipo de concesiones obedecen a dos finalidades que deben tomarse en consideración; "a) la capacidad económica del concesionario y; b) la inseguridad en la explotación de los minerales de los lotes mineros". (55)

A éste respecto opinamos, que en términos doctrinales la concesión de exploración no tiene rango de concesión, que la ley otorga, ya que consiste como su nombre lo indica, en buscar concesiones de minerales económicos explotables, que aunque formalmente requiere de solicitud, de acto de autoridad, de expedición de título, etc., se reduce a hacer una fase preparatoria de otra, en la que si existe un aprovechamiento, la concesión de explotación.

4.4.2. CONCESION MINERA DE EXPLOTACION

Nuevamente nos encontramos con el silencio de la ley y su Reglamento en cuanto a definirla; a lo largo de sus disposiciones se refiere a la explotación como un valor entendido que no de limita. Es importante dejar bien claro el significado exacto de la palabra, debido a las implicaciones muy trascendentales que pudiera tener en un momento dado. A vía de ejemplo citaremos un caso concreto:

Existe discusión respecto del momento en que el mineral adherido al suelo, sale del patrimonio del Estado para entrar al del concesionario; según algunos, es cuando el mineral ha sido desprendido, al momento de mantenerlo, otro más cuando llega a la

superficie, etc., ahora bien supongamos que un concesionario, cuya concesión está por vencer y no va a ser renovada, apegada a la primera opinión, usó el último mes de vigencia, en desmenuar mineral arguyendo una vez extinguido dicho término, que va a mantener al mineral de su propiedad.

Son varias las implicaciones que tiene la imprecisión de la ley. Por nuestra parte sugeriríamos una reglamentación casuística que resolviera, en una disposición con varias fracciones, los problemas más visiblemente frecuentes.

Ahora bien las concesiones de Explotación autorizan la apropiación y beneficio de las sustancias minerales que se extraigan de los terrenos que la concesión comprenda y autorizan a instalar y explotar plantas de beneficio y de preparación mecánica.

La forma en que se lleva a cabo la explotación de los recursos minerales, se encuentra contenida en el artículo 6 de la ley, que a su letra dice: "La explotación, exploración y aprovechamiento de sustancias minerales se podrá realizar;

a).- Por el Estado a través del Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento minero en la esfera de sus respectivas competencias y por las Empresas de Participación Estatal mayoritarias;

b).- Por Empresas de participación minoritaria; o

c).- Por los particulares, sean personas físicas o morales".

Por lo que se refiere a los dos primeros grupos, los artículos 7 al 10 fijan los requisitos que deben cumplirse.

Respecto al tercer grupo; sólo podrá obtener concesión a que se refiere esta ley, las personas físicas mexicanas, los --

ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes a - que se refiere la ley Federal de la Reforma Agraria, las sociedades Cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo a la ley respectiva y autorizadas por la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal y, las sociedades Mercantiles - Mexicanas de acuerdo con esta ley.

En las concesiones de explotación se producen relaciones entre el Estado y el concesionario. Las concesiones de explotación organizadas por la ley Minera producen fundamentalmente -- los siguientes efectos, mismos que nos menciona el autor Gabino - Fraga y que son;

"a).- Autorizar la apropiación y beneficio de las sustancias minerales consignadas en el título respectivo;

b).- Obligar al concesionario al trabajo de las pertenencias concesionadas y al pago del impuesto que establece la ley respectiva, (arts. 51 y 52 de la ley)".(56)

Las asignaciones por solicitud y las concesiones mineras de explotación ampararán un solo lote minero con superficie máxima de 500 hectáreas.

Se entiende por lote minero un sólido de profundidad in definida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno. Los lados contiguos que constituyen el perímetro de su proyección horizontal están orientados; norte-Sur y Este-Oeste, exceptuando los lados de los lotes de explotación - que deberán formar ángulos rectos y la longitud de cada lado, en metros, será de cien o múltiplos de cien, condiciones no necesarias cuando por colindar otros lotes mineros no pueden cumplirse.

La localización del lote minero quedará determinada por

un punto fijo en el terreno, ligado con el perímetro del lote que se denominará punto de partida y será en todos los casos, precisamente el que describe en la solicitud de asignación o de concesión y que se identifique con las fotografías presentadas con dicha solicitud.

Los solicitantes de concesiones y asignaciones mineras de explotación, deberán presentar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal para su aprobación un programa de trabajo a realizar en el área solicitada conforme lo establezca el reglamento. El programa aprobado por la Secretaría quedará incerto en el título de la concesión y su ejecución formará parte de las obligaciones que deba cumplir el concesionario.

Las concesiones mineras de explotación otorgadas conforme a esta Ley tendrá una duración de 25 años que se contarán a partir de la fecha de expedición del título correspondiente.

Dentro del término de este plazo el concesionario tendrá derecho a obtener una nueva concesión de explotación sobre el mismo terreno, siempre y cuando al momento de la solicitud reúna cualquiera de los siguientes requisitos;

- a).- Ser empresa de participación estatal minoritaria.
- b).- Que el porcentaje de capital social representado por las acciones serie A de la sociedad concesionaria, sea como mínimo el 60 % ó el 75 % según se trate.
- c).- Que explote directamente la concesión en el caso de ser persona física de nacionalidad mexicana.

Si durante los últimos diez años de la vigencia de la concesión los trabajos de exploración y desarrollo llevados a cabo por el concesionario dieran a conocer condiciones en los yaci-

mientos que requieran de trabajos e inversiones a un plazo mayor que el que quedare de vigencia en la concesión, los concesionarios podrán solicitar desde ese momento el otorgamiento de una nueva concesión de explotación.

La nueva concesión iniciará su vigencia al término de la anterior.

Las concesiones de explotación solamente se pueden otorgar, en terrenos libres y no se considerarán con este carácter los que estén amparadas por una concesión de explotación o exploración otorgada o en tramitación, pues no se admite la coexistencia de concesiones.

El autor Eduardo Terrones Gogone, menciona las siguientes características;

I.- La concesión de explotación se expide por tiempo ilimitado y su vigencia queda sujeta al cumplimiento de dos obligaciones principales: la del pago del impuesto minero, y la ejecución de trabajos regulares. La comprobación de estos trabajos regulares se verifica por medio de las inversiones que se hayan hecho en salarios, según las normas establecidas, por el reglamento de la ley Minera.

II.- La concesión otorga al concesionario el derecho de explotación cualquier clase de sustancias minerales de las comprendidas en uno de los tres grupos reconocidos por la ley. Pero para poder explotar sustancias minerales de otro grupo, además de aquel a que se refiere la concesión, se requiere la formulación de una solicitud especial ante, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

III.- El derecho a obtener las concesiones de explota--

ción correspondiente al primer solicitante, si hay concurrencia de solicitantes, serán preferidos los mexicanos de los extranjeros; en el caso de simultaneidad de solicitudes sólo de mexicanos, sólo de extranjeros, la suerte determinará el derecho a obtener la concesión.

IV.- Son casos de caducidad de las concesiones de explotación, la falta de comprobación de trabajos regulares y la falta de pago del impuesto superficial". (57)

La explotación, es la típica concesión de las previstas por la ley, ya que consiste en realizar obras y trabajos tendientes a la apropiación de los bienes adheridos al subsuelo, que pertenecen al dominio directo del Estado y tienen una finalidad en sí ex lotar; mientras que la de exploración existe en función de la explotación, que constituye su razón de ser.

4.4.3. CONCESION MINERA DE PLANTA DE BENEFICIO

La ley minera en su artículo 56 nos define como planta de beneficio al "Establecimiento industrial en el que se realicen sobre sustancias minerales de procedencia nacional o extranjera, operaciones de preparación mecánica o de tratamiento minerometalúrgico de cualquier tipo, incluyendo operaciones de fundición o de afinación".

Se otorga tanto a las personas que tengan una concesión de explotación como a los que no la tengan y tienen por objeto la autorización para que el concesionario construya o instale plantas de beneficio, en las cuales se beneficien los minerales extraídos del subsuelo.

Al solicitarse las concesiones para planta de beneficio, se expresarán las siguientes indicaciones; ubicación de la planta

de beneficio; capacidad de la misma; clase de concesión y el plazo para inaugurar el funcionamiento de la planta.

Para recuperar los minerales del público los concesionarios de plantas de beneficio deberán ajustarse a las tarifas que exigirá la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la cual oír al concesionario y tomará en cuenta el capital invertido, la recuperación resultante del procedimiento empleado y los costos de producción.

Las concesiones de planta de beneficio tendrán una duración de veinticinco años, que se contarán a partir de la fecha de expedición del título respectivo. Dentro de los tres años anteriores a su terminación el concesionario tendrá derecho a tramitar y obtener nueva concesión de planta de beneficio por tiempo indefinido si comprueba que ha dado cumplimiento a las obligaciones que la ley, el reglamento y títulos correspondientes le impongan. En tanto se tramite esta última podrá continuar operando la planta respectiva.

La concesión de Planta de Beneficio, se dividen en: Concesiones de Servicio Público y Concesiones de Servicio Privado, - lo que se encuentra reglamentado en el artículo 58 de la Ley.

Las concesiones de Planta de Beneficio de servicio privado, sólo se otorgarán al titular o al causahabiente de una concesión minera de explotación. El beneficiario de la concesión quedará obligado a recibir, en los términos que señale el reglamento, minerales de terceros hasta por un máximo de 15 % de la capacidad del tratamiento de la planta respectiva.

En las concesiones de planta de beneficio de servicio público, se otorgarán para el tratamiento de minerales de terce--

ros, tomando en cuenta las necesidades de desarrollo regional.

Los titulares de las plantas de beneficio de servicio privado podrán solicitar cobcesiones para convertir las en plantas de servicio público cuando por cualquier causa terminare su concesión minera de explotación.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal oyendo a las autoridades locales, negará las concesiones de plantas de beneficio, cuando a su juicio la ubicación sea tal que su funcionamiento pueda ocasionar daños y perjuicios a poblaciones o a bienes de interés público.

Como analizamos antes, la explotación de bienes de propiedad de la nación, obedece a la necesidad de aprovechar una riqueza que de otra forma quedaría enterrada y sin utilidad; así también; que se requiere un acto especial de gobierno, (concesión) para permitir al particular realizar está explotación y adueñarse de los bienes que obtenga, mediante el pago tributario correspondiente.

Uninamos que la concesión de explotación, se trata de una figura accesorio de la concesión de explotación, según los siguientes razonamientos;

- a) El Estado permite al particular explotar el subsuelo.
- b) Necesita cuantificar lo extraído tanto para efectos fiscales como para redondear su control en ese proceso económico que empieza con la exploración y se completa con el beneficio.
- c) El mineral extraído para ser aprovechado, en el 95 % de los casos forzosamente requiere de ser beneficiado, es decir todo ese mineral extraído debe pasar tarde o temprano por una planta de beneficio.

d) Encontrándose bajo control, todas las plantas de beneficio existentes en el territorio nacional, el Estado sabe con toda exactitud la cantidad de mineral que se extrae y que se beneficia en territorio nacional, y aún más, se encuentra en posibilidad de cuantificar el mineral que se importa del exterior para ser beneficiado en plantas concesionadas por el Estado mismo.

e) De lo anterior, se observa que el ciclo que comienza con la exploración y termina con el beneficio, se encuentra bajo la vigilancia del Estado y siempre en función de la concesión de explotación, que viene a ser la única concesión propiamente comotal.

4.5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO MINERO

Por lo que respecta a los Derechos de los concesionarios, mencionaremos, que estos se encuentran reglamentados en el artículo 37 de la Ley; "Los beneficiarios de las concesiones mineras tienen derecho;

"I.- A que sea expropiada u ocupada a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, mediante la indemnización correspondiente a cargo del interesado el terreno indispensable;

a).- Para hacer las instalaciones, oficinas y anexos -- que sean necesarios para la explotación y el aprovechamiento mineros:

b).- Para formar terrenos y depósitos de jales o desechos de las plantas de beneficio, y

c).- Para construir estaciones de almacenamiento, plantas de bombeo, plantas de beneficio y demás instalaciones que fueren necesarias para los fines de la concesión.

II.- A construir en terrenos de propiedad ajena las ser

vidumbres, que a juicio de la Secretaría de Patrimonio Nacional, fueren necesarias para la construcción de vías de transporte, de acueductos, líneas de transmisión de energía para su uso exclusivo, tendido de tuberías y demás instalaciones que sean necesarias para los fines de la concesión;

III.- A ejecutor, mediante autorización de la Secretaría de Patrimonio Nacional, obras subterráneas a través de terrenos libres o amparados por otras concesiones o asignaciones, y a comunicarlas con la superficie del terreno, para el sólo efecto de hacer más económica la extracción, el desagüe o la ventilación de las obras mineras. Estas obras no podrán hacerse a través de lomos mineros que amparen carbón mineral.

IV.- A aprovechar las aguas que broten o aparezcan en el laboreo de las minas, o que provengan del desagüe de éstas, siempre que dichas aguas sean analizadas exclusivamente en los trabajos de explotación, en las plantas de beneficio, o en el servicio doméstico del personal empleado en la industria, y gozarán de preferencia para obtener concesión sobre dichas aguas para cualquier otro aprovechamiento, ajustándose a lo prescrito por la ley de la materia, y

V.- A utilizar las aguas sobrantes de propiedad particular que, a juicio de la Secretaría de Patrimonio Nacional, sean indispensables exclusivamente para el servicio doméstico del personal empleado en la industria minera, y para la explotación y beneficio de las sustancias objeto de esta ley sujetándose a las disposiciones legales correspondientes.

Todas las instalaciones a que se refieren las fracciones anteriores, quedarán sujetas a los requisitos que se señalan-

en las disposiciones legales y reglamentarias respectivas".

Respecto a las Obligaciones del concesionario minero, mencionaremos que; La obligación de todo concesionario es trabajar para hacer que esa concesión beneficie a la colectividad y por esta causa la ley establece un plazo de vigencia para la concesión, para que en dicho tiempo el concesionario vea si es conveniente o no la explotación de los minerales, y en caso de no serlo dejar el camino libre para que venga otra persona más capaz que pueda explotar el subsuelo, ya sea porque tenga mejores conocimientos sobre la materia o mejores elementos para la explotación.

Respecto de estas obligaciones del concesionario, diremos, que las obligaciones del titular de concesión minera de exploración, se encuentran reglamentadas en el artículo 50 de la ley, y que a su letra dice; "Los titulares de concesiones mineras de exploración están obligados a:

I.- Entregar los gravámenes fiscales sobre concesiones mineras correspondientes;

II.- Ejecutar las obras e inversiones que tengan por objeto descubrir las sustancias consignadas en su título y conocer las posibilidades de su aprovechamiento comercial, dentro de los plazos y condiciones fijadas por la ley y en el título respectivo:

III.- Comprobar ante la Secretaría de Patrimonio Nacional, en los plazos y condiciones fijados en la ley y en el título respectivo, que han ejecutado obras, e inversiones a que se refiere la fracción anterior, presentando la memoria, planos y documentos necesarios para ello, y

IV.- Las enumeradas en el artículo 51 en lo conducentes".

Por lo que respecta al mencionado artículo 51 de esta ley, contiene las obligaciones, del titular de una concesión minera de explotación y que a su letra dice; "Los titulares o causahabientes de concesiones de explotación, estarán obligados independientemente de la fecha de su otorgamiento a:

I.- Enterar los gravámenes fiscales sobre concesiones mineras correspondientes;

II.- Ejecutar obras o trabajos de explotación en los plazos y condiciones que señalen ésta ley, sus disposiciones reglamentarias y los títulos respectivos;

III.- Comprobar las obras o trabajos a su se refiere la fracción anterior, dentro de los plazos y términos que señalen esta ley, sus disposiciones reglamentarias y el título respectivo;

IV.- Ajustarse a los programas de explotación y beneficio que aprobare la Secretaría de Patrimonio Nacional, en los términos del artículo 35;

V.- Proporcionar la información que solicite la Secretaría de Patrimonio Nacional sobre;

- a).- Producción, beneficio y destino de minerales;
- b).- Estados económicos y contables de la empresa;
- c).- Geología de los yacimientos y reservas de mineral;
- d).- trabajos de exploración e investigación que hubiese realizado y resultados de los mismos;
- e).- Obras principales que se ejecuten o proyectos que puedan ejecutarse;
- f).- Circunstancias propias de la empresa que afecten su producción o su economía, y
- g).- Los cambios en la titularidad de las acciones de

ESTA TESIS NO DEBE
- 79 SALIR DE LA BIBLIOTECA

serie "A" o sus subseries, en los términos del reglamento y;

h).- Las demás que juzgue necesarias la Secretaría de -
Patrimonio Nacional.

La información a que se refiere esta fracción, tendrá -
carácter confidencial. Los funcionarios y empleados que la reci--
bieron o conocieren tendrán obligación de guardar reserva respec--
to de ella, bajo la pena de destitución del cargo, sin perjuicio-
del ejercicio de las acciones penales correspondientes;

VI.- Realizar la explotación de manera que no exista --
desperdicio de los minerales económicos aprovechables dentro de -
márgenes de utilidad razonables;

VII.- Mantener en buen estado de conservación y funcio-
namiento de las instalaciones, maquinaria y equipo que se utilice
en la explotación;

VIII.- Informar dentro de un plazo no mayor de quince -
días a la Secretaría de Patrimonio Nacional, de los depósitos de-
sustancias incorporadas a las reservas minerales nacionales, que-
encontraren con motivo de las obras o trabajos que llevaran a ca-
bo, sin disponer de estas sustancias;

IX.- Dar aviso dentro de un plazo no mayor de cinco --
días a la Secretaría de Patrimonio Nacional, de la suspensión tem-
poral de los trabajos de explotación y de las causas a que la mig-
ma obedezca. Durante la suspensión no podrán retirar las instala-
ciones, cuidará de su conservación y reizarán los trabajos y --
obras indispensables para evitar daños a efecto de que en cualquier
momento se pueda reanudar normalmente la explotación;

X.- Sujetarse a las normas de seguridad que dictaren --
las Secretarías de Patrimonio Nacional y de Trabajo y Previsión -

Social para prevenir aquellas circunstancias que pudieren comprometer la vida de los trabajadores, la continuidad de las explotaciones y disminuirlas apreciablemente tales como inundaciones, derrumbes o explosiones;

XI.- Tener como responsable del cumplimiento de las normas a que se refiere la fracción anterior de este artículo y de las disposiciones del reglamento de seguridad en los trabajos de las minas, a un ingeniero mexicano, legalmente autorizado para ejercer, si la importancia económica de la empresa lo amerita en los términos del reglamento de esta ley;

XII.- Dar al personal de la Secretaría de Patrimonio Nacional encargado de las inspecciones que se derivaren de esta ley y su reglamento, las facilidades necesarias para el mejor desempeño de sus funciones;

XIII.- Sujetarse, en lo conducente, a las disposiciones de los artículos 52 y 64 de esta ley cuando operaren plantas de beneficio que no requieran concesión, en los términos de la misma;

XIV.- Permitir en sus minas e instalaciones la asistencia de alumnos de las escuelas del país que cursen estudios profesionales relacionados con la industria minero-metalúrgica.

Al igual que los titulares de concesiones mineras de exploración y de explotación, los titulares de concesiones de plantas de beneficio, tienen también ciertas obligaciones, mismas que se encuentran reglamentadas en el artículo 62 de la ley, que dice: "Los titulares de Plantas de beneficiotendrán las siguientes obligaciones;

I.- Iniciar y concluir las obras de construcción e instalaciones de la planta dentro de los plazos que se hayan señala-

do en el título de la concesión;

II.- Iniciar el servicio dentro del plazo que se haya fijado en el título respectivo;

III.- Dar aviso oportuno a la Secretaría de Patrimonio Nacional de la suspensión de actividades y de las causas que la hayan motivado;

IV.- Realizar el beneficio de manera que no haya desperdicio de minerales técnicas y económicamente aprovechables dentro de márgenes de utilidad razonables;

V.- Aceptar en sus plantas y dar las facilidades necesarias para el mejor desempeño de sus funciones a los representantes de los introductores de minerales;

VI.- Mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones, maquinaria y equipo que utilicen en el beneficio;

VII.- Controlar el desprendimiento de polvos, humos o gases que causen perjuicios a terceros;

VIII.- Depositar los residuos en terrenos de la empresa y cuidar que las descargas de las plantas que arrojen a una vía fluvial, vayan desprovistas de todas sustancias nocivas;

IX.- A tener como responsable del cumplimiento de las normas a que se refieren las fracciones IV a VII de este artículo y, en lo conducente, de las disposiciones del reglamento de Seguridad en los trabajos de las Minas, a un profesional mexicano, legalmente autorizado para ejercer, si la importancia de la planta lo amerita en los términos del reglamento;

X.- Contestar los cuestionarios que les envíe la Secretaría de Patrimonio Nacional y rendir a ésta los informes periódicos, -

dentro de los plazos y en los términos que fija el reglamento sobre;

- a).- Datos económicos y contables de la empresa;
- b).- Procedimiento de beneficio;
- c).- Producción y destino de ésta;
- d).- Circunstancias particulares que concurren en la -- empresa y que afecten su producción o su economía; y
- e).- Los demás que la Secretaría de Patrimonio Nacional juzgue necesarios;

XI.- Dar el personal de la Secretaría de Patrimonio Nacional encargado de las inspecciones que deriven de esta ley y su reglamento, las facilidades necesarias para el mejor desempeño de su comisión; y

XII.- Permitir en su plantas la asistencia de alumnos - de las escuelas del País que cursen estudios profesionales relacionados con la industria minero-metalúrgica".

4.6. EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN MINERA

Respecto de esta cuestión, manifestaremos, que los autores, no se han puesto de acuerdo, para señalar cuales son las - causas de extinción de la concesión, así tenemos varios criterios tales como los siguientes; Algunos autores manifiestan que la terminación de las concesiones obedece a causas de muy diversa naturaleza, ya que unas deriban de las concesiones mismas y otras afectan al concesionario. Entre las primeras se pueden señalar; a) - la conclusión del término de la concesión; b) el rescate de la -- concesión derivado principalmente de motivos de interés público; - c) La declaración de autoridad administrativa o de autoridad judicial de que una concesión se ha otorgado contraviniendo preceptos

de orden público; d) supresión del servicio; e) el caso fortuito y la fuerza mayor; Entre las segundas tenemos; a) Incumplimiento de las obligaciones, tanto de las derivadas directamente de la ley, como las derivadas del contrato-concesión; b) renuncia del concesionario; c) muerte del concesionario y aplicación del régimen legal que para estos casos establece la ley; d) la quiebra del concesionario.

Otros autores manifiestan que la concesión termina por alguna de las siguientes causas; 1.- Por la supresión del Servicio; 2.- Por el transcurso del plazo; 3.- Por el mutuo acuerdo de las partes; 4.- Por rescisión, ya que la concesión origina una relación de carácter recíproco; 5.- Por caducidad.

La legislación minera habla de causas de caducidad y cancelación así como de casos de nulidad, en el artículo 52 de la ley.

Mencionaremos que la concesión minera otorgada conforme a la ley tendrá una duración de 25 años, que contarán a partir de la fecha del título respectivo. Al vencimiento de este término a solicitud del concesionario dentro de los tres años anteriores a su terminación se prorrogará por tiempo indefinido.

Para los efectos de nuestro estudio mencionaremos como causas o formas de extinción de la concesión minera las siguientes; la revocación; la caducidad; el rescate; la rescisión; la quiebra del concesionario; la muerte y la forma normal que es el vencimiento del plazo.

La Revocación; Es aquel poder mediante el cual la autoridad retira una concesión inicialmente válida y operativa por un sorpresivo mutamiento en el ámbito externo o por nueva exigencia-

del bien público porque no responde ya al interés público; puede la revocación estar expresamente previsto por la concesión más -- ante el silencio de la ley, la administración puede siempre revocar la concesión del bien o del servicio cuando no corresponda -- más a la exigencia pública y obstaculice su realización.

La revocación sólo procede respecto de actos válidos -- que en su formación dejarán satisfechos todas las exigencias legales, el motivo de la revocación es posterior al acto original y -- se refiere a condiciones de oportunidad, se la coincidencia del -- acto en momentos sucesivos con el interés público la anulación de rivada del vicio original de ilegalidad del acto primitivo. Es un acto de naturaleza constitutiva, el de anulación es de naturaleza declarativa y como consecuencia de este diverso carácter mientras la primera por regla general sólo elimina a partir de ella los -- efectos del acto revocado, la segunda los elimina retroactivamente desde la fecha del acto anulado.

Por lo que respecta a la Caducidad, debe tenerse en -- cuenta que ella tiene lugar, cuando la ley o la voluntad prefijan un plazo para el ejercicio de un derecho y se deja pasar dicho -- plazo sin realizar los actos necesarios para dar vida a ese derecho; por lo mismo, el contenido de la resolución de caducidad no es más que la consecuencia de una situación prevista desde el acto primitivo y no tiene, más que un carácter declarativo a diferencia del acto de revocación, que es constitutivo y deriva de un motivo posterior a la formación del primer acto.

Al respecto la Ley mencionada en su artículo 52 las causas de caducidad y de cancelación que a su letra dice: "Son causas de caducidad y de cancelación de las concesiones mineras;

I.- Faltar al pago de los gravámenes fiscales sobre la concesión minera correspondiente;

II.- Dejar de ejecutar los trabajos y las inversiones a que se refiere el artículo 50 fracción II, dentro de los plazos y condiciones fijados en el título respectivo;

III.- No comprobar la ejecución de los trabajos y las inversiones a que se refiere el artículo 50 fracción III en los plazos y condiciones fijados en el título respectivo;

IV.- Dejar de ejecutar las obras o trabajos de explotación a que se refiere el artículo 51 fracción II, en los plazos que fijan esta ley, sus disposiciones reglamentarias y el título correspondiente;

V.- No comprobar la ejecución de las obras o trabajos a que se refiere el artículo 51 fracción III, en los plazos que fijan esta ley, su reglamento y el título correspondiente;

VI.- No ajustarse a los programas de explotación o beneficio que apruebe la Secretaría de Patrimonio Nacional, en los términos del artículo 35;

VII.- Alterar la estructura del capital de la Sociedad beneficiaria, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor de la proporción que establecen los artículos 12 y 31 de esta ley;

VIII.- Que un mexicano, después de haber obtenido la concesión, haya cambiado de nacionalidad;

IX.- No comprobar a satisfacción de la Secretaría de Patrimonio Nacional, dentro del plazo que la misma señale, la existencia, en el lote amparado por la concesión de ninguna de las sustancias consignadas en el título respectivo, en depósitos minerales susceptibles de producir las económicamente en los términos-

y condiciones en que fué expedido;

X.- Que un concesionario minero por causas imputables a él, no haya ejecutado obras o trabajos de explotación en el lote concedido, durante los períodos que señale la ley, y el título respectivo; y

XI.- Transmitir las concesiones mineras sin la autorización previa y expresa de la Secretaría de Patrimonio Nacional, en los términos de esta ley".

Son causas de nulidad de las concesiones mineras;

"I.- Que el título de concesión minera abarque totalmente terreno no libre en los términos del artículo 78 de esta ley.

II.- Que al obtener la concesión una persona física extranjera se haya hecho pasar por mexicana".

Respecto a los actos nulos, manifestaremos que estos, - constituyen una categoría dentro del derecho administrativo, se refieren a aquellos actos viciados de alguna irregularidad no tan grave como la que producen la inexistencia podríamos decir que -- existen actos cuya nulidad es absoluta, siendo su característica que puede ser invocada por cualquier interesado, y no desaparece por la confirmación o por la prescripción también se le llama nulidad de pleno derecho. Las causas de nulidad son: irregularidad u omisión de formas; inexistencia de los motivos o defectos en la apreciación de su valor e ilegalidad de los fines del acto.

En la ley minera se contempla la nulidad de pleno derecho de la concesión minera en su artículo 14, que dice; "sólo los mexicanos y las sociedades constitutivas de acuerdo con las leyes mexicanas que tengan la mayoría de capital suscrito por mexicanos tienen derecho a obtener las concesiones a que se refiere esta --

ley, los gobiernos y soberanos extranjeros, por ningun motivo pueden adquirir concesiones, ni derechos mineros de cualquier especie, ni ser socios, asociados o accionistas de empresas mineras".

Otro caso de nulidad se contempla, en el artículo 15 de la ley y que establece: "Los derechos a la explotación minera no puede ser transmitidos, en todo o en parte, a sociedades, gobiernos o soberanos extranjeros; ni a sociedades mexicanas en las que extranjeros representen más del 49 % del capital social".

El Rescate; Por el rescate el concedente da por terminada la concesión sin haber transcurrido el plazo para el que fue convenida ni concurrido ninguna otra circunstancia extintiva.

Para que pueda operar el rescate es indispensable que tal facultad esté atribuida en una norma expresa o en propia concesión. Ningún arbitrio gobierna el rescate, que siendo un instituto respectivo de la esfera patrimonial del concesionario no se puede extender a otro caso taxativamente previsto.

La forma como se objetiviza la voluntad del rescate es indispensable para la jurídica responsabilidad del acto, en el sentido de que éste último no podría existir cuando faltara una manifestación exterior o no fuese referible al sujeto al cual el acto debería ser atribuido.

El rescate se encuentra previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, en el artículo 26 que a su letra dice; "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 del 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 fueran 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.

De 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 podrán tomarse como base para fijar el valor intrínseco de los bienes -- concesionados.

Si el afectado estuvo 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 de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización".

La indemnización es la operación sucesiva de la declaración del rescate que concierne a la fase ejecutiva de la procedencia del rescate. El pago del Precio es sólo una consecuencia del acaecido rescate y por consiguiente puede ser afectada después de la declaración testamentaria.

El efecto de la declaración testamentaria del rescate se produce en el momento en el cual se comunica al concesionario, la

declaración sobre todo en el caso en el cual el rescate puede tener lugar sólo a periodo fijo, pueden ser procedente a tal periodo e indicar la fecha que transcurra hasta la cual se producirán los efectos del rescate.

Otro efecto típico, directo del rescate, consiste en el traspaso de la propiedad de las instalaciones a la administración concedente, según la modalidad establecida en la ley o en la concesión.

En relación a la Expropiación, el autor Andrés Serra Rojas, nos proporciona el siguiente concepto: "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 el ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traslado de un bien, por causa de utilidad pública y mediante una indemnización justa". (58)

Enrique Pérez de León da la siguiente definición de la expropiación: "Es el acto unilateral del Estado, por virtud del cual en ejercicio de su soberanía, sustrae de la propiedad privada determinados bienes o impone a ésta ciertas modalidades por -- causa de utilidad pública y mediante una indemnización". (59)

En nuestro derecho la expropiación tiene su fundamento en el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional que a su letra dice: "La expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

La expropiación puede ser justificada no sólo por razón de la utilidad pública frente a una utilidad privada, sino por -- interés social en el que la utilidad pública puede no aparecer --

inmediatamente, frente a un interés social o individual, que no promuevan, un interés individual inmediato, ni social de forma alguna medista o inmediata.

El interés Nacional como causa justificada de la expropiación se daría en los casos de expropiación de las cosas del dominio de súbditos extranjeros, porque sea un peligro para el Estado el que la propiedad esté vinculada o casi monopolizada entre los extranjeros, lo que puede ser un peligro más o menos inmediato a la independencia nacional.

Respecto a la indemnización, mencionaremos que es la cantidad que en dinero, debe pagarse al propietario del bien afectado, para resarcirlo de los daños que se le causan.

En el rescate el concedente da por terminada la concesión sin haber transcurrido el plazo para el que fué convenida, ni concurrido ninguna otra circunstancia extintiva.

Respecto a la Rescisión, manifestaremos que es la facultad que tiene una de las partes en un convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en incumplimiento de sus obligaciones. Pero que en la Concesión minera no se lleva a la práctica ya que se trata de un acto administrativo en el que la voluntad es del Estado y se da a través de la Revocación, antes explicada y por lo tanto no se trata de un convenio de voluntades.

Por lo que hace a la muerte del concesionario y de la quiebra, diremos que en primer caso, la legislación minera podrá ser continuada por el heredero si así lo dispone la normatividad específica del servicio.

Por lo que hace a la Quiebra del concesionario, manifestaremos, que se trata de una disminución económica de este, ya -

que deja de tener los elementos financieros, para continuar con la concesión, ya sea de exploración, de explotación o de planta de beneficio, las leyes administrativas y la legislación minera no establecen esta forma de extinción.

CAPITULO V

NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION MINERA

Antes de explicar brevemente la naturaleza jurídica de la concesión minera, manifestaremos que en la legislación actual aun aparece la denominación de la "Secretaría de Patrimonio Nacional", funciones que actualmente desempeña la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paracestatal.

Ahora bien mencionaremos que la concesión la otorgó el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paracestata, para realizar la exploración, explotación y beneficio de las sustancias minerales. Lo que implica derechos y obligaciones del concesionario, produciendose actuaciones jurídicas entre éste y el Estado, un régimen de estricto derecho Público y relaciones de acuel con los particulares, regidos por el derecho común, ya que se trata de un bien de derecho civil.

Para la explicación de la naturaleza jurídica de la concesión minera, nos basaremos a tres teorías que son; la teoría del acto Unilateral; la teoría del acto contractual, y; la teoría del acto mixto, teorías que adoptan varios tratadistas, tales como; Gabino Fraga; Alberto Vazouéz; Bielsa; García de la Torre, en tre otros.

5.1. TEORIA DEL ACTO UNILATERAL

Según esta teoría la concesión es un acto de derecho público, un acto de superioridad. La concesión es un acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la administración Pública. No se trata de constituir un derecho real sobre una cosa corporal, ya que de acuerdo al artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, parrafo primero que dice; -- "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crea derechos

reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".- sino como en la función delegada, del poder de ejercer una cierta actividad. Más esta actividad no debe ejercerse, en nombre y representación del Estado, sino como el goce especial concedido sobre una cosa pública, en nombre y por propia cuenta del concesionario. La concesión confiere al concesionario algo que no se considera comprendido en la libertad natural, - un poder de actuar derivada del Estado, por ello, su esfera de aplicación no abarca más que las actividades que no serían accesibles al individuo por su propia naturaleza; las que sólo pueden realizarse mediante "cargas a imponer" a otros individuos o las que se deroga o de hecho implican la existencia de una esfera de acción reservada al poder.

La concesión, es un acto de poder público, de soberanía en virtud del cual, se desprende de un servicio, una actividad o un aprovechamiento que por esencia le corresponde, en favor de un particular que, adquiere derechos y deberes recíprocos según una situación previamente definida en las leyes.

5.2. TEORIA DEL ACTO CONTRACTUAL

Es la posición de los juristas clásicos de derechos administrativos, es un contrato entre la administración y un particular mediante el cual éste se encarga de la ejecución de una obra o de la gestión de un servicio mediante ciertas ventajas propiamente económicas. Examinada no por su aspecto formal, sino por su objeto y su contenido, la concesión trasciende de la esfera contractual; en la concesión se hace la cesión al particular de una-

esfera de actuación originariamente administrativa; y la administración por el hecho de esa titularidad constante e inderogable - mantiene en la situación facultades de inercia.

Gabino Fraga manifiesta; "Que el acto contractual es -- una operación jurídica cuyos elementos esenciales consisten en el acuerdo bilateral de voluntades y en la creación de una situación jurídica individual, no general. Todo contrato es un acuerdo de -- voluntades, no todo acuerdo de voluntades es un contrato; para -- que el contrato se origine, es necesario, que el acuerdo de voluntades sea bilateral, que ellos emanen de partes opuestas, pues si todas las voluntades concurren son paralelas, no surge la figura-jurídica del acto contractual".(60)

Al respecto Alberto Vazquez dice; "Anteriormente se buscaba el fundamento de ella en el contrato, y era ésta la solución que aceptaban tanto la antigua doctrina francesa como la Italiana. Posteriormente, por influencia de la doctrina publicista Alemana, se consideró que el fundamento de la concesión debía encontrarse en el acto unilateral de la administración Pública, y que la aceptación del particular no desempeñaba más papel que hacerlo eficaz, es decir, hace lo apto para producir los efectos jurídicos queridos". (61)

La idea del contrato supone la igualdad entre las partes contratantes en cuanto sujetos de derecho, y ésta no existió en modo alguno a la concesión, el elemento contractual no aparece con la concesión minera sino en el momento de la solicitud de concesión que lleva implícita la aceptación por el concesionario -- cuando el poder público, accediendo a la petición, la otorga.

Por ello no aparece demasiado claro para la concesión---

minera que pueda ser considerada, como una manera de ser del contrato de derecho Público, sino que se muestra más bien como un -- acto de poder o de gobierno del cual surgen derechos y deberes para la administración y para el concesionario, y a lo que no se -- opone la existencia de un vínculo entre ambas partes, aunque este vinculado no reviste los caracteres de un pacto.

Respecto a la forma de la concesión Bielsa, dice: "Todo contrato de concesión debe tener forma escrita y solemne, como en todo acto jurídico de esa naturaleza, intervienen dos partes que en este contrato son: la persona administrativa, por medio de sus representantes necesarios, el órgano ejecutivo o funcionario que ejerza la representación jurídica de aquélla, y el concesionario a su representante". (62)

Gastón Jezu defendió la tesis de que la concesión es -- siempre un contrato, en el que señala las siguientes características; "1.- Tener por objeto la explotación o funcionamiento de un servicio público; 2.- Realizarse con gastos y riesgos a cargo del concesionario; 3.- Consistir la remuneración de éste en el derecho que se confiere a percibir de los usuarios una tasa por el -- uso del servicio; 4.- Ser un contrato de larga duración; 5.- Ser un contrato administrativo propiamente dicho, porque el funcionamiento del servicio exige la aplicación de reglas, que es tan fuera de la órbita del Derecho Viciil".(63)

5.3. TEORIA DEL ACTO MIXTO

La concesión como acto mixto, domina en el Derecho francés, es un acto complejo con resultados mixtos, un acto unilateral y acto contractual con sus particulares efectos. La concesión se descompone de dos elementos; la situación reglamentaria y el -

contrato administrativo. La primera resukta de la organización → del servicio Público concedido y es la más importante. La situación contractual le está subordinada, es esencialmente de naturaleza financ ere y está destinada a asegurar una remuneración al - concesionario por la gestión que asume.

La tesis del acto mixto hizo estricta aplicación de la situación contractual a las relaciones entre concesionario y concedente; más modernamente se formula no con carácter subjetivo, - sino en el objeto indicado, que acenta casi en bloque la doctrina francesa. El autor Frances Laubadere escribe; "Que es imposible - que la concesión no contenga un elemento contractual, por que el concesionario es un particular, interesado; que sólo acentará re- zir el servicio si sus intereses patrimoniales son salvaguardados, y se fija contractualmente g rantía para el futuro". (64)

La concesión, además de ser un acto administrativo bila teral, como cualquier acto de concesión, lo es de naturaleza reci proca, porque la virtualidad de la voluntad requiere del concesio nario no se limita a la creación abstracta de una voluntad eficaz en derecho sino que afectan también el modo de ser o efectos de - la misma.

5.4. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION MINERA

Partiremos de las teorías que se formulan sobre la naty raleza jurídica de la concesión minera, para establecer una dis- tinción entre el contrato civil y la concesión minera.

El artículo 1793 del Código Civil para el Distrito Fedg ral, contiene el conce- to de contrato; "Los convenios que produ- cen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de- contratos".

La legislación no nos proporciona concepto sobre la concesión minera, por lo que nos remitidos a la obra del autor Andrés Serra Rojas, quien no da el siguiente concepto: "Es una institución por medio de la cual el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, faculta al concesionario para la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias que constituyan depósitos minerales, distintos de los componentes de los terrenos". (65)

Analizaremos el contrato civil, primeramente, ya que los elementos de la concesión ya fueron objeto de estudio en esta investigación.

Para su existencia el contrato requiere de ciertos elementos, al respecto el código Civil en su artículo 1794 a su letra dice; "Para la existencia del contrato se requiere;

I.- Consentimiento;

II.- Objeto que pueda ser materia del contrato".

Según la doctrina civilista los elementos de existencia del contrato son; el consentimiento y el objeto posible; y los elementos de validez; la capacidad de las partes; el consentimiento expreso sin vicios; licitud del objeto; motivo o fin y la forma.

Los contratos se perfeccionan con el consentimiento, excepto aquellos que deben de revestir una forma establecida por la ley. Dicho consentimiento puede ser expreso o tácito, es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El tácito resulta de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que la ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente.

El contrato se forma en el momento en que el proponente reciba la aceptación de la oferta.

El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arreñada por violencia o por dolo. El error de derecho o de hecho invalida el contrato cuando recae sobre el motivo determinante de la voluntad de cualquiera de los contratantes. Se entiende por dolo en los contratos cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes, la mala fe la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.

Existe violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado, artículo 1819, del código Civil.

Respecto al objeto de los contratos el artículo 1824, - del Código Civil dice; "Son objeto de los contratos:

I.- La cosa que el obligado debe dar:

II.- El hecho que el obligado debe hacer o no hacer".

La cosa objeto del contrato debe: existir en la naturaleza; ser determinada o determinable en cuanto a su especie; estar en el comercio.

En los contratos civiles se requiere de determinadas - formalidades, la forma la encontramos reglamentada en los artículos 1832 al 1834, y que a su letra dicen; El artículo 1832; "En los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del con

trato se requieren formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley".

Artículo 1833; "Cuandi la ley exija determinada forma para un contrato, mientras que éste no revista esa forma no será válido, salvo disposición en contrario; pero si la voluntad de las partes para celebrarlo consta de manera fehaciente, cualquiera de ellas puede exigir que se dé al contrato la forma legal".

Artículo 1834; "Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se impongá esa obligación".

Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó".

Respecto a la terminación del contrato. El autor Ramón Sánchez Mendel, manifiesta que los contratos se terminan por frustración del mismo o por extinción de sus efectos, dichas formas se explicarán a continuación.

El citado autor, equipara la frustración de un contrato con la tentativa en Derecho Penal, ya que lo explica de la siguiente forma; "ya que en este la ejecución es compleja, en el sentido de que el agente ha desarrollado toda la actividad necesaria para llegar a la consumación de un hecho ilícito, sin que en ella opere, por circunstancias ajenas a su voluntad. El delito frustrado es complejo en la ejecución subjetiva, pero incompleta en la objetiva, por lo que el delito o el contrato son incompletos, tanto en una como en la otra". (66)

Siguiendo con el mismo autor manifiesta lo siguiente; "Frustrar significa que dar sin efectos un propósito contra la in-

tención de quien quería llevarlo a cabo. Hay frustración en los ca sos siguientes:

1.- Cuando falta alguno de los elementos de existencia del contrato; consentimiento u objeto, (arts. 1734 y 2254), y se trata por consiguiente, de un contrato inexistente.

2.- Cuando el contrato ésta afectado de nulidad absoluta, misma que se presenta si el contrato recae sobre un objeto -- imposible o ilícito, o sin el fin o motivo determinante del contrato es ilícito. Estos casos son causas de invalidez del contrato y producen generalmente la nulidad absoluta del mismo.

3.- Cuando hay falta de capacidad en alguna de las partes, o ha habido algún vicio del consentimiento, (error, dolo o violencia) incluyendo por analogía en nuestro derecho el estado de necesidad (especie de violencia fortuita), o cuando no se ha llenado la formalidad exigida por la ley.

4.- Cuando una de las partes, mediante la explotación de la ignorancia, de la notoria inexperiencia o de la extrema miseria de la otra parte, ha obtenido a través del contrato un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a la que aquella se obliga, cuyos supuestos configuran la lesión y dan nacimiento a la nulidad del contrato.

5.- Cuando sin ser nulo el contrato, porque produce -- efectos con respecto a determinadas personas, es sin embargo, in g u l t i c a z con respecto a otras personas a las que les es inoponible.- (67)

Un contrato que se celebra válida ente y ha empezado a producir sus efectos, puede dejar de producir éstos o extinguirse estos mismos a consecuencia de hechos o acontecimientos posterior-

res a dicha celebración y que constituyen propia mente las causas de terminación del contrato, entre las que se pueden mencionar -- las siguientes causas de terminación;

1.- El agotamiento natural del contrato o lo que es lo mismo la ejecución total de las obligaciones derivadas del mismo contrato. Es el modo natural y ordinario de terminación del contrato, al igual que el vencimiento del plazo en los contratos duraderos.

2.- El vencimiento de un término; En algunos contratos, se establece un plazo para la terminación del contrato. La fijación de un plazo puede ser, a veces, esencial al mismo contrato -- además, al vencimiento del plazo, no es precisamente la terminación del contrato sino la caducidad misma de los derechos derivados del propio contrato.

El término concedido a una de las partes para la ejecución del contrato puede ser de tal manera esencial, que una vez -- vencido el plazo y no ejecutado por dicha parte, el contrato debiera tenerse por resuelto.

3.- La muerte de uno de los contratantes; Hay contratos en los que por la ley la muerte de uno de los contratantes pone -- fin al contrato. Esto ocurre generalmente en generalmente en los -- contratos duraderos y que se celebran "intuitu personae".

En otros contratos al fallecer una de las partes, es no testativo para la otra la continuación del contrato o la terminación del mismo, como acontece en el contrato de obra a precio alzado cuando fallece el empresario (art. 2638) y en el contrato de aparcería cuando muere el aparcerero (art. 2742).

4.- La incapacidad sobreviniente de una de las partes --

cuando se trata de un contrato dardero e "intuitu personae", pue de también poner fin al contrato (arts. 2595 frac. IV., 2720 Frac IV y 2639) en el mandato, en la sociedad, en el contrato de obra a precio alzado y en la prestación de servicios profesionales.

5.- Por voluntad unilateral de una de las partes, cuando en casos excepcionales a la regla general de la intagibilidad del contrato, faculta al legislador a uno de los contratantes para desistirse unilateralmente del contrato.

6.- Por mutuo consentimiento de las partes, en virtud de que ambos contratantes pueden ponerse de acuerdo para revocar o resolver voluntariamente el contrato que han celebrado, como -- ocurre, por ejemplo, en el arrendamiento en la sociedad.

Aunque el mutuo disenso es un modo general de poner fin a cualquier contrato, no siempre, es plenamente eficaz el mutuo consentimiento para dejar sin efecto al contrato, ya que en los contratos traslativos de propiedad o de derechos reales se requiere una retransmisión para dejar las cosas en el estado que antes tenía, retransmisión que puede tropezar con el obstáculo de los derechos adquiridos por los terceros sobre los mismos bienes durante el tiempo intermedio.

7.- La quiebra de una de las partes, en cuyo caso cuando se trata de contratos bilaterales pendientes de ejecución total o parcialmente, puede la otra parte exigir al síndico que declare si va a cumplir o rescindir el contrato aun cuando no hubiese llegado el momento de su cumplimiento pudiendo el contratante no quebrado, suspender la ejecución del contrato hasta que el síndico cumpla o garantice el cumplimiento de su prestación.

8.- Por resolución del contrato bilateral, resolución -

que puede presentarse en las siguientes formas;

- a).- Por incumplimiento de una de las partes.
- b).- Por imposibilidad superveniente.
- c).- Por excesiva onerosidad superveniente.

A).- Resolución por incumplimiento; El incumplimiento de las obligaciones a cargo de una de las partes, da derecho a la otra a pedir la resolución del contrato bilateral, a la que a veces llama el legislador rescisión del contrato, pudiéndose tomar estos dos términos como sinónimos.

La norma general para este modo de terminación de contrato es que la parte perjudicada que quiera resolverlo por incumplimiento de la otra, debe promover el juicio correspondiente ante la autoridad judicial, y que dicha resolución no opera de pleno derecho.

Al incumplimiento del contrato puede equipararse el cumplimiento defectuoso llamado también "violación contractual positiva", cuando no hubo falta de prestación, ni atraso o mora, sino vicios, defectos o irregularidades en la prestación.

B).- La resolución por imposibilidad superveniente; Además del incumplimiento de una de las partes, puede dar lugar a la resolución del contrato sinoligámico en el hecho de que después de celebrado dicho contrato haya sobrevenido la imposibilidad de cumplir con una de las obligaciones derivadas del propio contrato.

La imposibilidad total; en los contratos con prestaciones recíprocas, la parte liberada por la imposibilidad superveniente de la prestación debida no podrá pedir la contraprestación y deberá restituir la que ya hubiere recibido de acuerdo con las normas relativas a la repetición de lo indevido.

Imposibilidad parcial; Cuando la prestación de una parte hubiese llegado a ser sólo parcialmente imposible, la otra parte tendrá derecho a una reducción correspondiente de la prestación debida por ella, y podrá también rescindir el contrato cuando no tuviese un interés apreciable en el cumplimiento parcial.

En los contratos que transfieren la propiedad de una cosa determinada o transfieren derechos reales, la pérdida de la cosa por causa no imputable al enajenante no libera al adquirente de la obligación de ejecutar la contraprestación aunque la cosa no le hubiere sido entregada.

Cuando fuese objeto de la transferencia una cosa determinada sólo en su genero, el adquirente no quedará liberado de la obligación de ejecutar la contraprestación, si el enajenante hubiera hecho la entrega o si la cosa hubiera sido individualizada.

C).- La resolución por excesiva onerosidad sobreviniente: Equivale a la revisión del contrato por los tribunales y ya no sólo por el legislador cuando, acontecimientos extraordinarios e imprevisibles agraven considerablemente la prestación de las partes.

Después de describir algunas de las generalidades del contrato civil, y de la concesión minera, mencionaremos algunas diferencias entre estas figuras jurídicas, a efecto de determinar que la concesión minera no es un contrato, sino un acto jurídico con características especiales.

Haremos mención primeramente, que en los contratos regidos por el Derecho Civil, las partes pueden hacer las estimulaciones que más convengan a sus intereses; respecto a la Concesión no sucede lo mismo, pues las partes deben apearse a las leyes prees-

tablecidas a tal grado que ni de común acuerdo las partes pueden hacer una modificación de la concesión.

En los contratos civiles las partes pueden, salvo excepciones, ceder sus derechos a cualquier persona sin tener que solicitar el consentimiento de la otra parte, lo que se encuentra reglamentado en el artículo 2030 del Código Civil, que a su letra dice; "El acreedor puede ceder sus derechos a un tercero sin el consentimiento del deudor, a menos que la cesión esté prohibida por la ley, se haya convenido en no hacerla o no permitir la naturaleza del derecho.

El deudor no puede alegar contra el tercero que el derecho no podía cederse porque así se había convenido, cuando ese convenio no consta en el título constitutivo del derecho".

Tratándose de la concesión para poder hacer una transmisión o gravarla, se tiene que obtener primeramente autorización de la autoridad correspondiente.

Respecto a la nulidad, diremos que en el contrato, se adopta la teoría tripartita, (nulidad absoluta, nulidad relativa y la inexistencia), adecuandola a cada caso concreto, y la manera en que se obtuvo el consentimiento, para la celebración del contrato. En la concesión se habla del término nulidad en forma genérica, y sus efectos se retrotraen al pasado, dejando las cosas en el estado en que se encontraban antes de celebrarse la concesión.

En cuanto al objeto, en el contrato, es la creación o la transmisión de obligaciones y derechos, (sean éstos reales o personales). En la concesión, podemos decir que es llevar a cabo la explotación, exploración y el beneficio de las sustancias minerales.

En relación a los derechos que se adquieren: En los contratos, se adquieren en ocasiones derechos reales y en otros casos derechos personales. A diferencia que en la concesión, por disposición legal, no se adquieren derechos reales, sobre el objeto de la concesión, como lo estipula la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 20, en su primer párrafo que a su letra dice; "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crea derechos reales; otorga simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos y aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

Al respecto el autor Gabino Fraga manifiesta; "Examinando la naturaleza de los derechos que la concesión otorga al beneficiario, se pueden comprobar todavía más que la propia concesión no es fuente de ningún derecho real.

En efecto, aunque los derechos del concesionario pueden oponerse a cualquier persona, pero tal cosa no significa que ellos tengan el carácter de derecho real, puesto que la doctrina del derecho Civil ha admitido en forma inequívoca que 'Los derechos reales son las únicas relaciones obligatorias que engloban como sujeto pasivo a todos los hombres, exento al que desempeña el papel activo', y que además de los derechos reales, son absolutos los derechos de familia, los derechos políticos, los derechos públicos inherentes a las personas, tales como el derecho de trabajar, de hablar, de escribir, etc.". (68)

Este mismo autor nos manifiesta que la concesión, no se puede equiparar a un derecho de propiedad, de servidumbre, de usufructo, o de uso o de habitación, que son los únicos derechos

reales reconocidos por la legislación Civil.

Respecto a la duración mencionaremos, que los contratos tienen una duración variable, ya que puede ser permanente, temporal, o instantaneo a la entrega de la cosa objeto del contrato; En la concesión la duración de este es generalmente temporal, de 25 años, como lo establece la legislación minera en su artículo 34.

En cuanto a la forma de terminación, tanto del contrato como de la concesión, se habla de cumplimiento del plazo, por mutuo consentimiento de las partes, por caducidad, estas figuras jurídicas, mencionan también la quiebra de una de las partes, -- así como la muerte, aún cuando en varias ocasiones se concede al heredero ya sea en el contrato o en la concesión, a que continúe con el objeto motivo de la figura jurídica de que se trate.

Pero además de dichas formas de terminación, en la concesión, a diferencia del contrato, se menciona a la revocación -- como forma de extinguir a la concesión, misma que consiste en -- dar por terminada anticipadamente la concesión, sin necesidad de que exista alguna falta o incumplimiento del concesionario, ya -- que procede por razones de oportunidad, pero al lesionarse los -- intereses del particular, se le deberá resarcir por los derechos que pierde (daños), y por las utilidades que deja de percibir -- (perjuicio).

De todo lo anterior podemos manifestar, que la concesión minera es un acto jurídico de naturaleza compleja, en virtud de que por medio de este acto, la autoridad correspondiente, manifiesta su voluntad, unilateralmente, ya sea otorgando o negando la concesión, haciendo uso la citada autoridad de la facultad

tad discrecional que tiene.

Así mismo referiremos que la autoridad otorga la concesión, al particular (persona física o moral), atendiendo a circunstancias de oportunidad, y generalmente para obtener el beneficio del bien común. Por su parte el concesionario, al adquirir la concesión, debe de tener recursos mecánicos y financieros para que al término de la concesión, siga prestando el servicio público, o la explotación de bienes de dominio público, haciendo la aclaración que generalmente la concesión se amplía en su duración, antes de que termine la anterior. Este servicio o explotación la hace el particular, por su cuenta y riesgo, ya que el estado únicamente proporciona el objeto de la concesión pero no recursos económicos para que se lleve a cabo dicho servicio o explotación, pero a cambio les concede a los concesionarios determinados beneficios, que ya se señalaron.

Ahora bien diremos, que la concesión, aun cuando tiene varias similitudes con el contrato, en su forma normativa la concesión, no es ningún contrato, siendo la diferencia más notable la manifestación de la voluntad; En el contrato está es bilateral, ya que las partes se ponen de acuerdo en la forma y modo en que van a contratar, sujetándose a disposiciones de Derecho Privado (derecho civil); en cambio en la concesión la manifestación de la voluntad es unilateral, ya que únicamente es manifestada por la autoridad que este facultada para ello, y el particular debe acatar lo que se encuentra establecido en las disposiciones respectivas, sujetándose a normas de Derecho Público (derecho Administrativo).

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

PRIMERO: En la concesión administrativa, los bienes objeto de la misma recaén, sobre bienes de dominio público del patrimonio del Estado.

SEGUNDO: La concesión se le otorga a personas privadas - (físicas o morales), dándole el carácter de concesionario con un conjunto de potestades y privilegios para asegurar el funcionamiento del servicio o la explotación de los bienes de la nación.

TERCERO: Respecto al acto jurídico que da nacimiento a la concesión, atendiendo a la manifestación de la voluntad, podemos manifestar que se trata de un acto jurídico unilateralmente, en el que la autoridad manifiesta su voluntad haciendo uso de la facultad discrecional de la que es poseedora, como ya se describió en el capítulo segundo de este estudio, y por virtud de la ley.

CUARTO: La concesión minera de explotación es la única concesión de este tipo, ya que es la etapa en la que el particular saca el mineral del subsuelo y la autoridad lo faculta para que pueda apropiarse de dichos bienes, de conformidad con lo estipulado en el artículo 27 Constitucional párrafo quinto.

QUINTO: Tanto la concesión de exploración y la de planta de beneficio, se encuentran sujetas a la supervisión por la autoridad correspondiente, así como los trabajos que en ellas se realizan, mediante estas actividades el Estado tiene el control sobre el ciclo económico de la industria minera.

SEXTO: La concesión minera, por disposición legal y doctrinariamente no engendrán o producen derechos reales, en relación al concesionario, sino que únicamente lo faculta para la explotación del bien o la prestación del servicio, los cuales siguen sien

responsabilidad del Estado.

SEPTIMO: Los derechos de los concesionarios mineros de explotación y exploración, recaen sobre bienes inmuebles propiedad de la nación, cuando dichos bienes son apropiados por los concesionarios se convierten en bienes susceptibles de apropiación por los particulares.

OCTAVO: Los derechos de los concesionarios en la planta de beneficio recaen sobre bienes muebles, considerando que los minerales ya fueron extraídos del subsuelo, y entran a la planta de beneficio para la purificación del mineral, y por último al depósito nacional o a la comercialización, según corresponda, y que dichos bienes son susceptibles de apropiación como se menciona anteriormente y de acuerdo con lo dispuesto por el Código Civil vigente para el Distrito Federal.

NOVENO: En cuanto a la naturaleza jurídica de la concesión minera y partiendo de lo expuesto en el quinto capítulo de este trabajo, consideramos, que se compone principalmente de dos situaciones, una reglamentaria y otra contractual; la primera en relación a la organización del Servicio o la Explotación; y la segunda a la naturaleza financiera, destinada a asegurar una remuneración al concesionario, por la gestión que asume, por lo que podemos concluir que la teoría que se admite y adapta a nuestro estudio es la del ACTO MIXTO.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general de Derecho administrativo. 3a ed. México D.F. Porrúa S.A. 1979. pág. 297.
- (2) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. - 33a ed. Porrúa S.A. México D.F. 1982. pág. 170.
- (3) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 12a ed. Porrúa -- S.A. México D.F. 1983. Segundo Tomo. pág. 219.
- (4) Ibid. pág. 220.
- (5) Ibid. pág. 222.
- (6) Ibid. pág. 145.
- (7) Ibid. pág. 216.
- (8) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 299.
- (9) VARAS C., Guillermo. Derecho administrativo. 8a ed. Madrid España. 1970. pág. 268.
- (10) ALVAREZ GENDIN, Sabino. Tratado general de derecho administrativo. T.1. Barcelona España. Ed. Bosch casa editorial. 1958. pág.- 318.
- (11) FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 25a ed. México D.F. Porrúa S.A. pág. 235.
- (12) OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo. 4a ed. México D.F. Porrúa S.A. 1976. pág. 180.
- (13) DIEZ, Manuel María. Derecho administrativo. Buenos Aires. - - 1963. pág. 244.
- (14) ACOSTA ROMERO, Miguel. Obr. cit. pág. 307.
- (15) SAYAGUES CASO, Enrique. Derecho administrativo. Montevideo. - 1953. pág. 418.
- (16) DIEZ, Manuel María. obr. cit. pág. 253.
- (17) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 307.

- (18) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 307.
- (19) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de derecho administrativo.- T.I. Madrid España. Ed. Civitas-Revistas de Occidente. 1974. pág.- 205.
- (20) JATA CRISTI, Manuel. Manual de derecho administrativo. Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1948. pág. 121.
- (21) OLIVERA TORO, Jorge. obr. cit. pág. 160.
- (22) GORDILLO, Agustín A. El acto administrativo. Ed. Abeledo Perrot. 1963. pág. 65.
- (23) DIEZ, Manuel María. obr. cit. pág. 276.
- (24) REVI LA QUEZADA, Alfredo. Derecho administrativo. Ed. gráficas González. 1970. pág. 184.
- (25) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 313.
- (26) OLIVERA TORO, Jorge. obr. cit. pág. 190.
- (27) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 320.
- (28) GARRIDO FALLA, Fernando. Tratados de derecho administrativo.- V.II. 3a ed. Gráficas González. 1970. pág. 514.
- (29) VEDEL, Georges. Concesión de servicios públicos. Madrid. Ed.- aguila. S.A. 1980. pág. 708.
- (30) BIELSA, Rafael. Derecho administrativo. Argentina. 3a ed. - - 1969. pág. 217.
- (31) FRAGA, Gabino. obr. cit. pág. 244.
- (32) VEDEL, Georges. obr. cit. pág. 42.
- (33) SERRA ROJAS, Andrés. obr. cit. pág. 255
- (34) Idem.
- (35) FRAGA, Gabino. obr. cit. pág. 242.
- (36) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Derecho administrativo.- Madrid. Ed. Aguila. 1969. pág. 180.

- (37) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 408.
- (38) SERRA ROJAS, Andrés. obr. cit. pág. 258.
- (39) VAZQUEZ DEL MERCADO, Alberto. Concesión minera y derecho real. México. D.F. Porrúa S.A. 1946. pág. 10.
- (40) FIORINI, Bartolomeo A. Derecho administrativo. T.I. Buenos Aires. Ed. Abeledo-perrot. 1976. pág. 756.
- (41) ACOSTA ROMERO, Miguel. Obr. cit. pág. 410.
- (42) Ibid. pág. 360.
- (43) Ibid. pág. 364.
- (44) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. obr. cit. pág. 194.
- (45) ACOSTA ROMERO, Miguel. Obr. cit. pág. 364.
- (46) BIELSA, Rafael. obr. cit. pág. 300.
- (47) Ibid. pág. 301.
- (48) ACOSTA ROMERO, Miguel. obr. cit. pág. 364.
- (49) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Obr. cit. pág. 210.
- (50) BALBOA ESCOBAR, Cesar. La concesión de servicios públicos en el derecho mexicano. México D.F. Ed. ELD. 1953. pág. 26.
- (51) SERRA ROJAS, Andrés. obr. cit. pág. 219.
- (52) BECERRA GONZALEZ, María. Derecho minero de México. México D.F. Ed. Limusa-Wiley. S.A. 1973. pág. 113.
- (53) ALCALA ZAMORA, Niceto. La concesión como contrato y como derecho real. Madrid. 1930. pág. 95.
- (54) TERRONES COGONE, Eduardo. Derecho administrativo. 6a ed. México. Ed. ELD. 1960. pág. 110.
- (55) GARCIA DE LA TORRE, Manuel. Concesiones mineras y petroleras. México. Ed. ELD. 1956. pág. 23.
- (56) FRAGA, Gabino. obr. cit. pág. 371.
- (57) TERRONES COGONE, Eduardo. Obr. cit. pág. 115.

- (58) SERRA ROJAS, Andrés. obr. cit. pág. 299.
- (59) PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de derecho constitucional administrativo. 9a. ed. México D.F. Porrúa S.A. 1989. pág. 216.
- (60) FRAGA, Gabino. obr. cit. pág. 371.
- (61) VAZQUEZ DEL MERCADO, Alberto. obr. cit. pág. 20.
- (62) BIELSA, Rafael. obr. cit. pág. 234.
- (63) JEZE, Gastón, Principios generales de derecho administrativo. T.IV. Madrid. 1950. pág. 254.
- (64) LAUBADERE, Andrés de. Tratado elemental de derecho administrativo. 1968. pág. 246.
- (65) SERRA ROJAS, Andrés. obr. cit. pág. 267.
- (66) SANCHEZ MENDEL, Ramón. Los contratos civiles. 12a ed. México. D.F. Porrúa S.A. 1988. pág. 170.
- (67) Ibid. pág. 174.
- (68) FRAGA, Gabino. Obr. cit. pág. 373.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general de derecho administrativo. 3a ed. México D.F. Porrúa S.A. 1979.
- ALCALA ZANORA, Niceto. La concesión como contrato y como derecho-real. Madrid. 1930.
- ALVAREZ GENDIN, Sabino. Tratado general de derecho administrativo. T.I. Barcelona España. Bosch casa editorial. 1958.
- BECERRA GARCIA, Genaro. La concesión forestal. México. Ed ELD. -- 1942.
- BECERRA GONZALEZ, María. Derecho minero de México. México D.F. Ed Limusa-Wiley. S.A. 1973.
- BIELSA, Rafael. Derecho administrativo. 3a ed. Buenos aires argentina. 1955.
- CAMPILLO SALAZ, José. Tratado de derecho administrativo. T.II. -- Buenos aires. Ed. Abeledo-Perrot. 1976.
- DELAJADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Derecho administrativo. Madrid. Ed aguila. 1969.
- DIEZ, Manuel María. Derecho administrativo. T.II. Argentina. Ed.- Bibliográfica. 1965.
- ENTRENA GUEVA, Rafael. Curso de derecho administrativo. V.I. Madrid España. Ed. Tecnos. 1965.
- FIORINI, Bartolomeo A. Derecho administrativo. T.I. Buenos aires - Argentina. Ed. Abeledo-Perrot. 1976.
- GARCIA DE LA TORRE, Manuel. Concesiones mineras y petroleras. México. Ed. ELD. 1956.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. T.I. Madrid España. Ed. Civitas-Revistas de occidente. 1974.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al estudio del derecho. 33a.

- Porrúa S.A. México D.F. 1982.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho administrativo. T.II. Madrid España. Ed. Elsa. 1968.
- GARRIDO FALLA, Fernando, Tratados de derecho administrativo. V.II. 3a ed. Ed. Gráficas González. 1970.
- JARA CRISTI, Manuel. Manual de derecho administrativo. Chile. Editorial jurídica de Chile. 1948.
- JERZE, Gastón. Principios Generales de Derecho administrativo. T.-IV. Madrid. 1940.
- LERDO DE TEJADA, Trejo. Derecho administrativo mexicano. México - D.F. Ed. Tipográfica de el tiempo. 1910.
- LAUBADERE, Andrés de. Tratados de derecho administrativo. 1968.
- MAYER, Otto. Derecho administrativo alemán. T.III. Buenos Aires.- Editorial del mar. 1951.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de derecho administrativo. 4a ed. México D.F. Porrúa S.A. 1976.
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de derecho constitucional administrativo. 9a ed. México D.F. Porrúa S.A. 1989.
- REYES RIVEROS, Jorge. Naturaleza jurídica del permiso y de la concesión sobre bienes nacionales de uso público. Santiago de Chile. Ed. jurídica de Chile. 1960.
- SANCHEZ MENDAL, Ramón. Los contratos civiles. 12a ed. México D.F. Porrúa. 1989.
- SANTOFIMOG, Jaime Orlando. Acto administrativo, procedimiento eficacia y validez. México UNAM. 1988.
- SAYAGUES CASO, Enrique. Derecho administrativo. Montevideo. 1953.
- VAZQUEZ DEL MERCADO, Alberto. Concesión minera y derecho real. México D.F. Porrúa S.A. 1946.

VARA C, Guillermo, Derecho administrativo. 2a ed. Chile. Ed. nacimiento. 1948.

VEDEL, Georges. Concesión de servicios Públicos. Madrid. Ed. aguilala S.A. 1980.

LEYES CONSULTADAS

México, Leyes, estatutos, etc. Legislación Minera. 19a ed. México, D.F.: Porrúa. 1988. 359p.

México, Leyes, estatutos, etc. Ley Organica de la administración pública federal. 14a ed. México, D.F. 1985. 805p.

México, Leyes, estatutos, etc. Código Civil para el Distrito Federal. 56a ed. México, D.F. 1988. 666p.

México, Leyes, estatutos, etc. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 73a ed. México, D.F. 1989. 115p.