



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN

“CONTROVERSIA EN LOS ARTICULOS 89 DE LA LEY DE
VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y 16 DE LA LEY
GENERAL DE BIENES NACIONALES POR EL EMPLEO DEL
TERMINO PROPIETARIO DE LAS CONCESIONES”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

FABIOLA VERA VELAZQUEZ

ASESOR: LIC. JOSÉ ARTURO ESPINOSA RAMIREZ



MAYO DEL 2005

m.344531



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO MI TESIS PROFESIONAL A:

**LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CAMPUS
ACATLÁN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

Institución que sin fines de lucro y con alta calidad académica permite a sus alumnos hacer realidad sus aspiraciones profesionales.

A todos y cada uno de los profesores de los que tuve el privilegio de impartieran sus conocimientos sobre la carrera de Derecho.

En especial al Lic. José Arturo Espinosa Ramírez, por su asesoría en este trabajo de tesis, quien con su profesionalismo y enorme calidad humana me permitió hacer realidad esta meta.

A DIOS

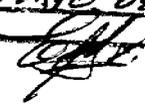
Por la vida que me concedió y por todas las bendiciones que me ha brindado en estos 31 años, así como por los tropiezos y dificultades que he pasado, porque de éstos he aprendido, convirtiéndome en un ser humano más fuerte.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FABIOLA VERA
VELÁZQUEZ

FECHA: 24 DE MAYO DEL 2005

FIRMA: D. P. 

A MI PADRE

Alejandro Vera Solís, gracias por el amor, apoyo y comprensión que siempre me has dado, por tu ejemplo de fortaleza para afrontar los momentos difíciles y por tu esfuerzo en la vida para brindarme los elementos necesarios con los que hoy puedo aspirar a un mejor nivel de vida, aún a pesar de tu propio sacrificio, y porque sé que en cualquier momento estarás ahí para darme tu mano, gracias por ser mi papá.

A MI MADRE

Guadalupe Velázquez González, gracias por el amor que siempre me has dado, por el apoyo incondicional que he recibido de ti siempre que lo he necesitado, gracias por ser mi confidente, por tus consejos tan acertados, por tus palabras de aliento, gracias por el sacrificio que has hecho y que estás dispuesta a repetir en cualquier momento por tu hija, gracias por ser mi mamá.

Gracias a Dios por los padres que me dio, a los que le ruego los conserve con salud por muchos años para poder disfrutarlos y compartir con ellos mis triunfos y mis tristezas, asimismo le ruego al Señor me permita ser una buena hija y una profesionista exitosa para poder retribuirles en gran medida lo que han hecho por mi.

A MIS HERMANOS

A ti Javier, te agradezco el ejemplo de superación personal y profesional que has representado para mí, así como tus consejos y el apoyo que siempre estás dispuesto a dar.

A ti Alejandro, te doy las gracias por el apoyo que me has dado y por tu ejemplo de nobleza y tenacidad para lograr tus sueños.

A ti Víctor, te agradezco tu nobleza y tu apoyo incondicional, y te admiro por tu fuerza para salir adelante.

A ti Julián, gracias por compartir mis alegrías, enfados y tristezas.

A ti Gustavo, mi pequeño hermano, gracias por estar siempre presente en mi vida.

A MI ESPOSO

Emmanuel Mares Velázquez, a ti mi amado esposo tengo tanto que agradecerte, como el que hayas llegado a mi vida para compartirla conmigo, tu ayuda y comprensión, por ser el pilar en que me apoyo todos los días para salir adelante, gracias por estar presente tanto en las alegrías como en las tristezas, gracias porque sin ti mi vida no tendría sentido.

A MI HIJO

Mi precioso bebé, gracias por existir y ser el motor que alienta mi vida, porque todo lo que hago y haré será para buscar tu bienestar y felicidad.

A la Lic. Guadalupe Mares Velázquez, te agradezco tanto tu ejemplo de fortaleza y profesionalismo, los cuales representan un gran ejemplo a seguir en mi vida, así como el apoyo que incondicionalmente encuentro en ti cuando lo necesito, y gracias también por insistirme y alentarme para concluir con esta meta que hoy se cumple por fin.

A Martha Mares Velázquez, te agradezco enormemente las palabras de aliento que siempre tienes para mí, tu disposición para escucharme y orientarme, así como el apoyo que siempre he recibido de ti.

A Concepción Mares Velázquez, te agradezco la ayuda que siempre me has dado, tu ejemplo de disciplina y organización, y tu valor para afrontar las dificultades.

A Exel Mares Velázquez, por aceptarme como parte integrante de tu familia.

*A mis tíos, tías, primos y primas, en especial a **Angélica Trejo Velázquez**, por estar presente en cada momento de mi vida y brindarme tu apoyo en los momentos difíciles, gracias por representar la hermana que nunca tuve.*

*A **Martha Hernández Hernández**, te agradezco tu amistad y apoyo incondicional.*

*Al **Lic. Antonio Barrera Macías**, le agradezco que haya sido mi maestro en el plano profesional, porque me tendió la mano en mis inicios y me enseñó a desempeñar mi profesión, porque creyó en mi capacidad, y porque más que un jefe se convirtió en un verdadero amigo.*

*A la **Lic. Ibeth Reyes Salinas**, le agradezco enormemente la oportunidad que me brindó en el momento que más lo necesitaba, su ayuda para superarme, y su ejemplo de profesionalismo, lucha y tenacidad en la vida.*

Asimismo, doy gracias a todas aquellas personas que han creído en mi, de las cuales tuve un apoyo y un consejo para lograr esta meta.

"EL ÉXITO ES DE QUIEN LO TRABAJA"

ÍNDICE

Págs.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I- LA PROPIEDAD

1.1	CONCEPTO CLÁSICO- DE PROPIEDAD	1
1.1.1.	Concepto de los derechos reales en el Derecho Romano	1
1.1.2.	Clasificación de los derechos reales en el Derecho Romano	3
1.1.3.	El derecho real de propiedad en el Derecho Romano	24
1.2	CONCEPTO MODERNO DE LA PROPIEDAD	41
1.2.1	La propiedad en el derecho actual	41
1.2.2	Limitaciones a la propiedad	48
1.2.3	La propiedad del Estado y la propiedad de los particulares	49

CAPÍTULO II- EL PATRIMONIO DEL ESTADO

2.1	LA SOBERANÍA DEL ESTADO	54
2.1.1	El territorio nacional	57
2.1.2	Dominio directo y originario del Estado	61
2.1.3	La propiedad del Estado sobre su territorio	69
2.2	RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO	81
2.2.1	Los bienes de la Federación	82

2.2.2	Los bienes de dominio público de la Federación	85
2.2.3	Aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación	92

CAPÍTULO III- LA CONCESIÓN

3.1	NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN	95
3.1.1	Concepto de concesión	100
3.1.2	Bases constitucionales de la concesión	102
3.1.3	Bases legales de la concesión	108
3.1.4	Tipos de concesión	120
3.2	PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LAS CONCESIONES	138
3.2.1	Elementos de la concesión	140
3.2.2	Elemento objetivo de la concesión	142
3.2.3	Elemento subjetivo de la concesión	143
3.2.4	Elementos formales de la concesión	147
3.2.5	Derecho de reversión	148
3.3	FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN	151
3.3.1	Vencimiento del término	151
3.3.2	Renuncia del concesionario	152
3.3.3	Desaparición de la finalidad o del objeto de la concesión	153
3.3.4	Nulidad, revocación y caducidad	153
3.3.5	Declaratoria de rescate	158

**CAPÍTULO IV.- CONTROVERSIA EN EL EMPLEO DEL TÉRMINO
PROPIETARIO DE LA CONCESIÓN**

4.1	DIFERENCIAS ENTRE PROPIETARIO Y CONCESIONARIO	160
4.1.1	Definición de propietario	160
4.1.2	Definición de concesionario	160
4.1.3	Diferencias entre propietario y concesionario	161
4.2	CONTROVERSIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 89 DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y 16 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	168
4.2.1	La concesión no crea derechos reales	169
4.2.2	Efectos jurídicos derivados del derecho real de propiedad otorgado al concesionario por el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación	171
4.2.3	Detrimiento de la figura de la concesión	173
4.2.4	Contradicción de una ley secundaria con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	174
4.2.5	Afectación de la rectoría del Estado sobre los bienes de dominio público objeto de concesiones derivada de la incorrecta aplicación del término propietario de las concesiones	176
4.3	PROPUESTA PARA CORREGIR EL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN	177

CONCLUSIONES 181

BIBLIOGRAFÍA 187

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis tiene como objetivo estudiar la controversia que se deriva del carácter de “propietario” que otorga el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación al concesionario respecto de las vías generales de comunicación, servicios auxiliares, dependencias y accesorios que se construyan en virtud de concesión, durante el término señalado en la misma; en contraposición con lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual claramente dispone que las concesiones no generan derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de concesión.

En virtud de lo anterior, la suscrita considera conveniente discernir cuáles son los conceptos, naturaleza, elementos, derechos y obligaciones que conforman estas dos figuras jurídicas, como son –la propiedad y la concesión–, para entonces estar en posibilidad de definir cuales son las diferencias entre ambas que las hacen distintas e irreconciliables, así como los efectos jurídicos que se producen con esta confusión.

Es por eso que en el Capítulo I de este trabajo, se estudia ampliamente la propiedad, y al ser ésta considerada el derecho real por excelencia, he considerado necesario explicar qué son los derechos reales y el papel que juega la propiedad dentro de éstos, asimismo, a fin de lograr un panorama completo del tema, encontraremos analizada la propiedad en el derecho romano, mismo que constituye el origen de nuestro sistema jurídico

positivo, en comparación con la conceptualización y regulación del derecho real de propiedad en la época moderna.

Ahora bien, es un presupuesto innegable que la concesión versa sobre bienes propiedad de la Nación, por tal motivo en el Capítulo II des esta tesis se estudia el patrimonio del Estado, toda vez que éste engloba el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos de la estructura socio-económica posee el Estado a título de dueño, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos y a la satisfacción del interés general; todo esto relacionado íntimamente con la soberanía, el territorio, el régimen constitucional de los bienes de la Federación y su aprovechamiento.

Una vez analizado genéricamente el derecho real de propiedad y específicamente la propiedad de la Nación, en el Capítulo III damos paso al estudio de la figura jurídica de la concesión, a efecto de conocer todos y cada uno de los elementos y características que la conforman, entre las cuales se encuentran: su origen, concepto, naturaleza, elementos, tipos de concesión, formas de extinción y, por supuesto, el marco jurídico constitucional y legal sobre los que se sustenta.

Ahora bien, en el Capítulo IV se plasma el criterio de la suscrita respecto de la controversia que se analiza en este tema de tesis, realizando las diferencias entre propietario y concesionario a efecto de demostrar que éstas son distintas e irreconciliables, pero además, me permito exponer el detrimento de la figura de la concesión que conlleva el otorgamiento del término propietario al concesionario, los

efectos jurídicos que dicha situación produce y la afectación del patrimonio y rectoría del Estado con la indebida asignación del derecho real de propiedad al titular de una concesión, además del conflicto entre dos leyes secundarias como son la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley General de Bienes Nacionales, y la contraposición del artículo 89 de la Legislación de Vías con lo preceptuado en el artículo 27 de nuestra Carta Fundamental; razonamientos que indiscutiblemente me llevan a proponer una reforma al mencionado artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación a efecto de que no se confunda el derecho de propiedad sobre los bienes concesionados, el cual corresponde exclusivamente a la Nación.

Finalmente, es conveniente señalar que todo lo expuesto en este trabajo de tesis fue documentado debidamente en información de libros, leyes, jurisprudencias y Diario Oficial de la Federación, lo anterior, con el objeto de lograr un trabajo serio y adecuado, utilizando un método deductivo yendo de lo general a lo particular.

CAPÍTULO I.- LA PROPIEDAD

1.1.- CONCEPTO CLÁSICO DE PROPIEDAD.

La corriente clásica ha definido a la propiedad como “El derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua”¹; sin embargo, esta definición no corresponde a la realidad social existente en el antiguo Imperio Romano, y mucho menos a la actual, pues en ambas épocas, el derecho real de propiedad reconoce limitaciones impuestas por el mismo Estado para asegurar la armonía y funcionamiento del ente social.

1.1.1.- Concepto de los derechos reales en el Derecho Romano.

El maestro Guillermo F. Margadant S., define a los derechos reales como: “Derechos oponibles a cualquier tercero, que facultan a su titular para que saque provecho de una cosa, sea en la forma máxima que permite el derecho, en cuyo caso hablamos del derecho de propiedad, o en una forma reducida, en cuyo caso hablamos de *iura in re aliena*, como, por ejemplo, el derecho de hipoteca o el usufructo.”²

En este sentido es necesario definir el concepto de cosa y, de manera breve, sus diversas clasificaciones, a fin de entender con claridad cual es el objeto de los derechos reales en estudio.

¹ Planiol, Marcelo, Ripert, Jorge. *Tratado Practico de Derecho Civil Francés*. Tr. Española, Dr. Mario Díaz Cruz. Tomo III. 1ª ed. Cárdenas. México. 1997. Pág. 199.

² Margadant S., Guillermo F. *El Derecho Privado Romano*. 24ª ed. Esfinge. México. 2002. Págs. 228.

Las cosas se definen como “elementos corpóreos o incorpóreos del mundo exterior que pueden producir una satisfacción al hombre”.³

Para que las cosas puedan ser objeto de apropiación privada, y en consecuencia se puedan producir sobre ellas derechos reales, deben estar dentro del comercio.

En el antiguo Imperio Romano, las cosas estaban fuera del comercio por razones físicas, como el sol, o por razones jurídicas, como es el caso de las *res communes omnium iure naturali* que se refiere a las cosas que pertenecen a todos por derecho natural, como la costa del mar; *las res publicae* que se refiere a las cosas que deben estar a disposición del público en general; por ejemplo, las carreteras; y *las res universitatum* que se refiere a las cosas que están sustraídas del comercio por estar designadas a una corporación pública inferior al Estado, como el municipio, por ejemplo.

Asimismo, encontramos como requisito para que las cosas puedan ser objeto de los derechos reales, el hecho de que la cosa se encuentre plenamente determinada e identificada, ya que no se pueden instituir derechos reales sobre cosas que no tengan estas características, y que dichas cosas determinadas estén dentro del comercio, librando las excepciones físicas y jurídicas antes mencionadas, que impiden que las cosas se puedan comercializar.

Ahora bien, la suscrita considera que de los derechos reales en el Derecho Romano se desprenden los siguientes presupuestos facultativos al titular de los mismos:

³ Cfr. Margadant S., Guillermo F. *Ob. cit.* Pág. 229.

a).- **Son derechos oponibles a terceros.**- Lo cual significa que el titular del derecho real puede ejercitar cualquier acción en contra de algún posible detentador sin justo título de la cosa, para acreditar y hacer valer el derecho que le asiste.

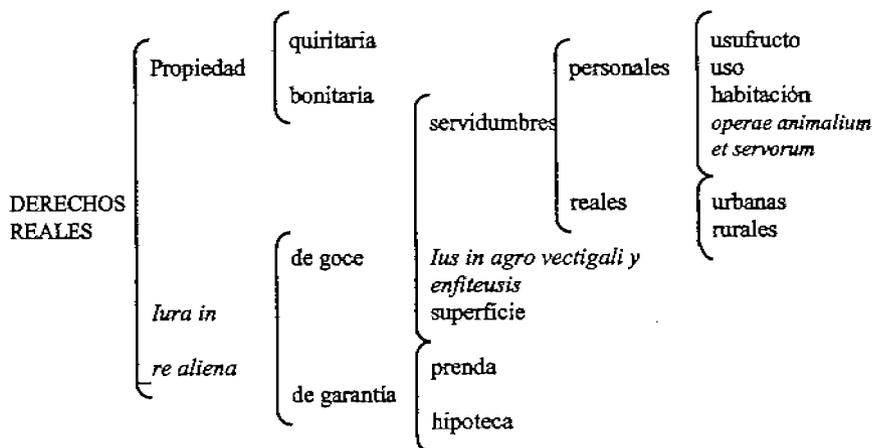
b).- **Permiten al titular aprovecharse de la cosa, ya sea en su forma máxima-propiedad-, o en una forma limitada, -iura in re aliena-.** Sobre el particular es importante resaltar, que la propiedad es el único derecho real que permite al titular usar, gozar y disponer de la cosa en su forma máxima, por lo que podría decirse que es el único de los derechos reales con la característica de *autonomía*, pues no depende de ningún otro para poder existir; contrariamente a lo que sucede con los *iura in re aliena*, que en realidad son desmembramientos de la propiedad, y en obvio de razones, dependen de ésta para poder existir.

1.1.2.- Clasificación de los derechos reales en el Derecho Romano.⁴

El maestro Guillermo F. Margadant S., realiza una clara clasificación de los derechos reales existentes en el Derecho Romano, plasmándola de manera idónea en un cuadro sinóptico, el cual me permito transcribir por considerarlo necesario, preciso y claro en este punto que nos ocupa:

⁴ *Idem*. Págs. 228 a 303. La clasificación de los derechos reales fue tomada de manera íntegra de la que aporta el autor en cita, sin embargo, la conceptualización y características de cada uno de éstos derechos presentan algunas supresiones de historia que no son parte fundamental en este tema de tesis.

LOS DERECHOS REALES



Después de leer tan ilustrativa tabla, pasaremos a desarrollar la clasificación que ésta contiene, de la siguiente manera:

Como se puede observar, los derechos reales se dividen en dos grandes derechos: la propiedad y los *iura in re aliena*, y éstos a su vez se subdividen en otros.

Comenzaremos con el **derecho real de propiedad**⁵, el cual puede presentar dos características: *quiritaria*, que se refiere a la propiedad reconocida por el *ius civil*, surgida de la ley o de la jurisprudencia, y *bonitaria*, que se refiere a la propiedad surgida por el *ius honorarium* y protegida por medidas procesales surgidas no de la ley ni de la jurisprudencia, sino de la conciencia jurídica del pretor.

⁵ El Código Civil Federal vigente no define el derecho real de propiedad, simplemente dispone en su artículo 830 que: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

Ahora bien, el jurista Eugène Petit apunta que los juristas romanos no definieron el derecho real de propiedad, pues consideraron que al ser un derecho tan extenso, pero tan sencillo, era inútil elaborar una definición de él.⁶

Sin embargo, de la lectura de los diversos libros de Derecho Romano, concluimos que: “la propiedad es el derecho que tiene una persona de usar, gozar y disponer de una cosa determinada y que está dentro del comercio, en toda la medida que ésta le pueda proporcionar”.

Por otra parte, los *iura in re aliena* o derechos sobre la cosa ajena, son mayores en número y un poco más complejos. Estos derechos se dividen en dos grandes grupos: de goce y de garantía.

I.- De goce:

- a).- Servidumbre reales,
- b).- Servidumbre personales,
- c).- Enfiteusis, y
- d).- Superficie.

II.- De garantía:

- a).- Prenda, y
- b).- Hipoteca.

⁶ Petit, Eugène. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Tr. por José Ferrández González. 9ª ed. Saturno Calleja. España. 1940. Pág. 229.

Ahora es importante precisar las diferencias existentes entre los derechos reales de goce y de garantía:

Los derechos reales de goce son principales y los derechos de garantía son accesorios; los derechos reales de goce pueden ejercitarse en varias ocasiones y los derechos de garantía se agotan en un sólo ejercicio; el derecho de garantía puede ejercitarse sobre un derecho de goce pero no a la inversa.

I.- Derechos reales de goce.

a) Servidumbres reales: Son derechos reales sobre un inmueble ajeno (fundo sirviente), cuyo aprovechamiento debe aumentar la utilidad de un inmueble propio (fundo dominante), cercano al primero.⁷

Las servidumbres surgieron, por primera vez en la práctica agrícola de la antigua Roma con el fin de lograr una mejor explotación del campo, en la que se hizo necesario que algunos propietarios de inmuebles rurales aceptaran restricciones a su derecho de propiedad sobre los mismos, con el fin de que otros propietarios pudieran aprovechar beneficios geográficos o públicos que por la localización de sus propiedades les eran ajenos; por ejemplo, que pudieran utilizar caminos más cortos a una carretera o que pudieran aprovechar el agua que sobraba en otro predio.

⁷ Véase el artículo 1057 del Código Civil Federal vigente, el cual establece que: "La servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño. El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente. El artículo 1058 señala que: "La servidumbre consiste en no hacer o en tolerar...". Por su parte, los artículos 1059, 1060 y 1061 disponen que las servidumbres pueden ser continuas o discontinuas, dependiendo de la intervención de algún hecho actual del hombre y, los artículos 1062 y 1063, señalan que las servidumbres pueden ser aparentes o no aparentes, dependiendo de los signos exteriores que presenten.

Las restricciones que sufrieron los propietarios eran plenamente justificadas en beneficio de la comunidad, por lo que debido al éxito que tuvo esta nueva figura jurídica, se implantaron las servidumbres en la práctica urbana de la antigua Roma.

Las servidumbres en el Derecho Romano estaban sujetas a los siguientes principios: la servidumbre no podía imponer deberes de hacer algo, sólo de tolerar o de no hacer; no podía existir una servidumbre a cargo de un bien propio; el terreno debía de aprovechar el terreno, lo que significa que el funcionamiento del predio dominante debía haberse mejorado a causa de la creación de la servidumbre; la servidumbre debía ser perpetua, lo que impedía la fijación de términos o condiciones que pudieran extinguir el derecho real de servidumbre; la servidumbre era indivisible⁶, o sea, estaba protegida de cualquier división que sufriera el predio dominante o el predio sirviente, conservándose la servidumbre intacta; la servidumbre no podía venderse con independencia del predio dominante; no se podían crear subservidumbres, pues esto equivaldría a un traspaso parcial de la servidumbre y atentaría contra su carácter de indivisibilidad; el predio dominante y el predio sirviente debían ser vecinos; además, se reconocía la extinción de la servidumbre por falta de uso, o sea, por prescripción extintiva; y el propietario del fundo sirviente no debía oponerse a que el titular del predio dominante realizara las reparaciones necesarias para que la servidumbre funcionara prácticamente.

Para ejemplificar mejor las servidumbres reales citaremos algunas de ellas:

⁶ Véase el artículo 1064 del Código Civil Federal vigente, el cual concuerda con el Derecho Romano al establecer que: "Las servidumbres son inseparables de los inmuebles a que activa o pasivamente pertenecen".

1.- *Servitus itineris*, el derecho de pasar a pie.

2.- *Servitus actus*, el derecho de pasar con ganado, el cual llevaba implícito el derecho de pasar a pie.

3.- *Servitus viae*, el derecho de pasar con carros, el cual lleva incluidos los otros dos derechos.

4.- *Servitus aquae ductus*, el derecho de permitir el paso de agua al propio predio mediante canales, construidos en un predio ajeno.

5.- *Servitus aquae haustus*, el derecho de sacar agua de un río, pozo, etc., de un predio ajeno.

6.- *Servitus pecoris pascendī*, derecho de pastoreo en terreno ajeno.

7.- *Servitus pecoris ad aquam adpulsus*, derecho que permitía al ganado beber agua en un predio ajeno.

8.- *Servitus calcis coquendae*, derecho que permitía preparar cal en un predio ajeno.

9.- *Servitus cretae extimendae o harenae fodiendae*, derecho de sacar arena o yeso de predios ajenos.

En las últimas dos clases de servidumbre, el fundo dominante no podía ejercer su derecho más allá de lo que le fuera útil.

10.- *Servitus stillicidii, Servitus cloacae*, los propietarios de predios urbanos tenían que llegar a arreglos entre sí para combinar sus construcciones, para consentir molestias a causa de la lluvia o de las cloacas.

11.- *Servitus luminum*, para asegurar la luz necesaria.

12.- *Servitus altius non tollendi*, con el mismo fin de la anterior.

13.- *Servitus ne prospectui officiat*, para asegurarse un bello panorama.

14.- *Servitus proiciendi y Servitus protegendi*, para permitir que un balcón o un techo se encuentren dentro de la columna de aire que pertenece al predio vecino.

Las servidumbres reales podían constituirse por:⁹

1.- *Como res mancipi*, referente a los terrenos dentro de Italia.

⁹ Véase el artículo 1067 del Código Civil Federal vigente, el cual establece que: "Las servidumbres traen su origen de la voluntad del hombre o de la ley, las primeras se llaman voluntarias y las segundas legales". En este sentido encontramos que a diferencia del Derecho Romano, el derecho positivo mexicano establece como únicas fuentes de creación de las servidumbres los actos volitivos de los hombres, como pueden ser los contratos o testamentos, y la disposición expresa de la ley, como son la servidumbre de desagüe, de paso y de acueducto.

2.- *Pueden nacer de la in iure cessio*, que se refiere al pleito ficticio, por el cual dos personas con derecho a la justicia romana y con *ius commercii*, podían transmitir la propiedad de *res Mancipi*, *res nec Mancipi* o de *iure in re aliena*, y en el caso que nos ocupa, cuando el propietario del fundo sirviente no había otorgado formalmente el derecho real de servidumbre al titular del predio dominante, sino que simplemente había afirmado que entre su predio y el vecino existía una servidumbre, cualquiera que fuera ésta.

3.- *Por legados per vindicationem*, en cuyo caso la servidumbre nace de la aceptación de la herencia, sin necesidad de otro acto especial del heredero.

4.- *Por pactiones et stipulationes*, en cuyo caso el propietario del predio sirviente debe hacer una *quasi traditio* permitiendo que comience a utilizar su derecho de servidumbre.

5.- *La adjudicatio*, en este caso el juez creaba la servidumbre.

6.- *Por prescriptio longi temporis*, exigía el *usus nec vi, nec clam, nec precario* por diez años *inter prassentes* o veinte años *inter absentes*.

7.- *Por deducción*, en el caso de que el propietario del fundo dominante vendiera al sirviente el predio en cuestión, reservándose la servidumbre creada en éste.

Las servidumbres reales se extinguían por:

- 1.- Por pérdida del fundo dominante, del sirviente o de ambos.
- 2.- Por consolidación.
- 3.- Por renuncia.
- 4.- Por prescripción extintiva.
- 5.- Por cumplimiento del término o de la condición, esta forma de extinción se dio sólo en tiempos clásicos del Derecho Romano.¹⁰

b).- Servidumbres personales.¹¹ Las servidumbres personales eran derechos reales de goce, oponibles a terceros, sobre bienes propiedad de una persona que benefician a otra.

A diferencia de las servidumbres reales, las servidumbres personales no implican un beneficio social, y las limitaciones que éstas conllevan son más rígidas que las impuestas a las servidumbres reales, en las servidumbres personales el dominio del propietario se ve mucho más afectado que en el caso de las reales, ya que en éstas últimas, el sirviente conserva el dominio de su propiedad, por tales circunstancias surge la imposición necesaria de un plazo para las servidumbres personales, el cual podía ser menor que la vida del titular de la servidumbre pero nunca mayor, y si hablamos de una persona jurídica, el plazo máximo de la servidumbre sería de cien años.

El *corpus iuris* menciona cuatro casos de servidumbres personales:

¹⁰ Véase el artículo 1128 del Código Civil Federal vigente, el cual establece cuáles son las causas de extinción de las servidumbres en nuestro sistema jurídico actual, coincidiendo con el Derecho Romano en las formas de extinción que se enuncian, no obstante, cabe resaltar que la fracción VI del artículo en cita, agrega una forma más, consistente en la remisión gratuita u onerosa hecha por el dueño del predio dominante.

¹¹ Es importante hacer notar, que tanto la doctrina como el derecho positivo mexicano no contemplan la división de las servidumbres entre reales y personales, sino que, tanto las servidumbres como el usufructo, uso y habitación se consideran derechos reales independientes.

- 1.- Usufructo,
- 2.- Uso,
- 3.- Habitación, y
- 4.- *Operae animalium et servorum*,¹² derecho real de aprovechar animales o esclavos ajenos.

Ahora bien, de manera breve pasaremos a ilustrar cada una de las cuatro servidumbres personales antes citadas, ya que éstas no forman parte medular en este trabajo de tesis, sino que simplemente, nos llevan a tener una idea o conocimiento sobre la totalidad de los derechos reales existentes en la antigua Roma.

1.- Usufructo.- En el Derecho Romano el usufructo era el derecho real de usar una cosa ajena y de aprovechar los frutos naturales o civiles de ésta, sin alterar la sustancia de la cosa en cuestión.¹³

Como se observa claramente, esta figura es una combinación del *ius utendi* y *ius fruendi*, sin el *ius abutendi*, por lo tanto, se trata de un desmembramiento de la propiedad. El usufructuario se hacía propietario de los frutos por el simple hecho de cosecharlos, asimismo tenía el deber de dividir la cosecha en dos partes, una, para reinvertirlos, y así, no alterar la sustancia de la cosa usufructuada, y otra, en la que quedaban a su libre aprovechamiento.

¹² El derecho real denominado "*operae animalium et servorum*" no forma parte de los derechos reales que establece nuestro derecho positivo mexicano, por lo que debe considerarse con acierto que éste es un derecho extinto y arcaico, que no se ajusta a la realidad social contemporánea.

¹³ Véase el artículo 980 del Código Civil Federal vigente, el cual define el derecho real de usufructo, concordando en esencia con el Derecho Romano, aunque con un toque más simplista.

El usufructo duraba sólo en vida del usufructuario, por lo tanto, los herederos de éste no eran herederos del usufructo.

Los frutos civiles, se obtenían día a día, a diferencia de los naturales, en los que había que esperar la época de cosecha para poder contar con la parte que le correspondía al usufructuario.

Asimismo, el Derecho Romano creó la *cautio usufructuaria* a favor del nudo propietario, que consistía en una fianza que garantizaba al nudo propietario los posibles hechos u omisiones realizados por el usufructuario que afectaran o dañaran la sustancia de la cosa; y en caso de que el usufructuario se negara a otorgar dicha garantía, el pretor permitía al nudo propietario ejercitar la *reivindicatio* o la *actio publiciana*, a efecto de recuperar el objeto, si es que este ya había sido entregado.

Las obligaciones del usufructuario consistían en: pagar la *cautio usufructuaria*, conservar el objeto en buen estado, cuidar la cosa como un buen padre de familia, pagar los gastos ordinarios que ésta generara, por ejemplo, el impuesto predial y las reparaciones necesarias de carácter pequeño, así como devolverla en su oportunidad; y la única forma que tenía el usufructuario de sustraerse de estas obligaciones era abandonar el usufructo.

El usufructuario podía ceder, rentar o dar en prenda el usufructo, en estos últimos casos, el usufructo quedaba ligado a la vida del cedente, del arrendatario o del deudor prendario, si éste moría, se extinguía el usufructo.

A diferencia de las servidumbres reales, el usufructo era divisible, o sea, el usufructuario podía ceder este aprovechamiento, por ejemplo, a la mitad. Y sólo el propietario podía establecer servidumbres reales en el usufructo, sin perjudicar al usufructuario.

El usufructo podía constituirse por:¹⁴

- 1.- Por contrato, seguido de la *cuasi traditio*.
- 2.- Por un legado *per vindicationem*.
- 3.- Por venta con *dedictio*.
- 4.- Por *in iure cessio*
- 5.- Por ley, y
- 6.- Por *adjudicatio*.

Las causas de extinción del usufructo eran:¹⁵

- 1.- Por muerte o *capitis diminutio maxima* del usufructuario.
- 2.- Por la pérdida del objeto.
- 3.- Por el cumplimiento de un término o de una condición.
- 4.- Por consolidación.

¹⁴ Véase el artículo 981 del Código Civil Federal vigente, el cual establece como formas de constitución del usufructo: la voluntad del hombre, la ley y la prescripción. En este sentido puede apreciarse que el Legislador retomó las formas de creación que dispuso el Derecho Romano respecto del contrato, el legado, la venta, y la ley, claro que sin los formalismos tradicionales que imponía el Derecho Romano.

¹⁵ Véase el artículo 1038 del Código Civil Federal vigente, el cual dispone las causas de extinción del derecho real de usufructo en nuestro sistema jurídico actual, coincidiendo con el Derecho Romano en todas las enunciadas con antelación, tal y como se observa en las fracciones I a VII del mencionado precepto. No obstante lo anterior, en las fracciones VIII y IX del artículo que se comenta, el Legislador agregó dos formas más de extinción, como es la revocación y la omisión del usufructuario de dar fianza en los casos de usufructo gratuito.

- 5.- Por prescripción extintiva, derivada del no uso durante determinado tiempo, y
- 6.- Por renuncia.

Es importante hacer la aclaración, de que la naturaleza del usufructo dispone que éste recaiga sobre un bien de carácter no consumible, sin embargo, en la época de la Roma Imperial, surge una apertura en este sentido, dando paso al surgimiento de la figura del *cuasi-usufructo*, el cual permitía que se estableciera un usufructo sobre bienes consumibles, y obligaba al usufructuario a devolver al propietario igual cantidad de cosas de la misma calidad cuando terminara el *cuasi-usufructo* ¹⁶

Ahora bien, para mayor ilustración citaremos algunas de las diferencias importantes entre el derecho real de usufructo y el *cuasi-usufructo*:

- 1.- El usufructo se constituye sobre bienes no consumibles y el *cuasi-usufructo* sobre bienes consumibles.
- 2.- El usufructuario tenía que pagar obligatoriamente una *cautio*, el *cuasi-usufructuario* no.
- 3.- El usufructuario no respondía sobre la pérdida de la cosa en caso de fuerza mayor, y el *cuasi-usufructuario* sí responde de la pérdida del objeto en este caso.
- 4.- El *cuasi-usufructo* podía constituirse sobre créditos, los cuales se transformaban en dinero líquido, el usufructo no.
- 5.- Al término del usufructo se tenía que devolver el mismo bien usufructuado, en el *cuasi-usufructo* se tenía que devolver un bien de la misma calidad y especie.

¹⁶ Cabe hacer notar que en el derecho positivo mexicano no existe la figura del *cuasi-usufructo* que se llegó a utilizar en el Derecho Romano.

2.- **Uso.**- El derecho real de uso es un *ius utendi* temporal, que no puede durar más tiempo que la vida del titular, sin *ius fruendi* ni *ius abutendi*.¹⁷

Sin embargo, en el Derecho Romano la jurisprudencia admitía que el titular podía obtener los frutos de la cosa necesarios para las exigencias de él y de su familia.

El Derecho Clásico Romano imponía a este derecho el carácter –personal–, o sea, el titular de el derecho real de uso no podía traspasarlo a otra persona; sin embargo, en la época de Justiniano, éste admitió que este derecho fuera transmisible, situación que lo acercaba más al usufructo, y al igual que en el usufructo, el titular del derecho real de uso debía de otorgar una *cautio* a favor del nudo propietario.

Se constituía generalmente por testamento y se extinguía con la muerte del titular del derecho.

3.- **Habitación.**- El derecho real de habitación era el *ius utendi* otorgado a una persona sobre una casa, sin el *ius fruendi* ni el *ius abutendi*.¹⁸

El derecho real de habitación, al igual que el de uso, era personal y exigía una *cautio* a favor del nudo propietario, se constituía generalmente por testamento y se extinguía por la muerte del propietario.

¹⁷ Véanse los artículos 1049 y 1051 del Código Civil Federal vigente, los cuales coinciden con lo dispuesto en el Derecho Romano respecto del derecho real de uso.

¹⁸ Véanse los artículos 1050 y 1051 del Código Civil Federal vigente, los cuales coinciden con lo dispuesto en el Derecho Romano respecto del derecho real de habitación

4.- *Operae animalium et servorum*.- Este derecho facultaba al titular a aprovechar los servicios derivados de animales y esclavos, y dicho titular tenía la obligación de pagar al nudo propietario una *cautio*, diferenciándose con esto del arrendamiento, además de que se trata de un derecho real y no de un derecho personal.

c).- *Superficie, Enfitéusis y/o Ius in agro vectigali*.- Estas figuras guardaban numerosas similitudes, pero en cambio hay diferencias que las hacen únicas y distintas, las cuales para mayor claridad me permito señalar:¹⁹

1.- *Superficie*.- Este derecho real consistía en la construcción que efectuaba una persona apoyándose en el terreno de otro, separados horizontalmente.

Por ejemplo, el superficiario podía tener su sótano en la casa vecina. Esta figura presupone siempre un terreno y una construcción, a diferencia de las servidumbres reales que presuponen dos inmuebles separados verticalmente.

2.- *Enfitéusis y/o Ius in agro vectigali*.- El *ius in agro vectigali* es el antecedente directo de la enfitéusis, y consistía en una especie de arrendamiento agrícola con efectos reales, es decir, oponibles a terceros o a perpetuidad, su objeto consistía generalmente en terrenos públicos o pertenecientes a templos y su renta se llamaba *vectigal*.

¹⁹ Estos derechos reales se han extinguido en el derecho positivo mexicano, ya que no se ajustan a la realidad social contemporánea.

Ahora bien, el derecho real de enfiteusis surge como una figura más amplia que el *ius in agro vectigali*, ya que podía tener por objeto también terrenos privados, definiéndose de la siguiente manera:

La enfiteusis era el derecho real, por lo tanto, oponible a terceros, de poseer terrenos privados como si fuera propietario a condición de cultivarlos debidamente y de pagar cada año un *canon*.

Efectivamente, el enfiteuta podía modificar el carácter del terreno con la condición de no deteriorarlo.

Este derecho podía constituirse por testamento o por actos *inter vivos*. En este último caso el enfiteuta debía avisar al propietario, quien podía ejercer su derecho de preferencia o recibir el 2% del pago de la venta de la enfiteusis.

Con tales características la enfiteusis era el *iura in re aliena* que más se acercaba al derecho de propiedad, sin alcanzar la totalidad de esta facultad, por algunas de las prohibiciones que reconocía la enfiteusis, tales como, la obligatoriedad de efectuar pagos periódicos e incidentales derivados del derecho otorgado sobre la cosa, la prohibición de deteriorar el terreno en cuestión, el deber de cultivarlo debidamente, etc.

En el derecho Romano Imperial se consideraba al *Ius in agro vectigali* y a la enfiteusis como dos derechos distintos; sin embargo, Justiniano unificó las dos figuras para quedar sólo como enfiteusis, la cual podía ejercerse tanto en terrenos públicos como privados.

La enfiteusis justiniana se extinguía por: falta de pago de tres anualidades, falta del debido cultivo del suelo, pérdida del objeto, consolidación y renuncia.

II.- Derechos de garantía.

Prenda e hipoteca.- En el Derecho Romano se tenía la plena convicción de *plus cautionis in rem et quam in personam*, o sea la garantía real es superior a la personal, de lo que se traduce que la prenda y la hipoteca protegen mejor el derecho del acreedor que la fianza personal.²⁰

Como ya lo he mencionado, los derechos reales de garantía son la prenda y la hipoteca; sin embargo, en el derecho prejustiniano no encontramos aún esta diferencia terminológica, ya que se designaba a tales derechos con el término *pignus* (prenda) que se utilizaba para lo mismo; no obstante, en tiempos bizantinos ya se hace una diferencia terminológica entre prenda -cuando el objeto es entregado al acreedor para garantizar un crédito-, e hipoteca, -si el acreedor no recibe la posesión del objeto que actúa como garantía.

A diferencia del moderno contrato de prenda, en el Derecho Romano se transmitía la posesión del objeto de garantía sujetándolo a un pacto de retroventa, el cual actualmente en México está prohibido.

El objeto de la prenda y de la hipoteca podía recaer en:

²⁰ El Código Civil Federal vigente reconoce únicamente cinco derechos reales principales: propiedad, usufructo, uso, habitación y servidumbre, y dos derechos reales accesorios: la prenda y la hipoteca.

1.- Bienes corpóreos que se encuentren dentro del comercio, los frutos de estos bienes entraban directamente dentro del comercio, siempre y cuando no hubiere un usufructo anterior sobre la cosa, en cuyo caso se seguía el principio *prior tempori, potior iure*, o sea, el que es primero en tiempo es primero en derecho, en cuyo caso se favorecía al usufructuario.

2.- Un derecho de crédito.

3.- Un derecho de usufructo, aunque sobre este tipo de garantía se cernía inseguridad, ya que ésta estaba sujeta a la vida del usufructuario.

4.- Una servidumbre real, siempre que el acreedor prendario o hipotecario fuera vecino del fundo dominante.

5.- Un derecho de prenda o hipoteca, en cuyo caso hablamos de una subprenda o subhipoteca (*subpingus*), y

6.- Todo un patrimonio presente e incluso futuro.

Los derechos de un acreedor prendario o hipotecario²¹ consistían básicamente en un derecho real de retención que implicaba la facultad de reclamar la cosa objeto de la garantía de cualquier poseedor. En tiempos de Justiniano, el poseedor podía exigir al del deudor antes de reclamar la entrega de la cosa. Asimismo, a los derechos del acreedor prendario o hipotecario podemos agregar el derecho que tenía de reclamar al acreedor prendario que agotara primero las posibilidades ejecutivas que tenía respecto de los

²¹ Véanse los artículos 2856 y 2893 del Código Civil Federal vigente, mismos que definen estos derechos de la siguiente manera: "La prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago" y "La hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor, y que da derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada a ser pagado con el valor de los bienes, en el grado de preferencia establecido por la ley".

gastos erogados por la conservación de la cosa, así como los daños y perjuicios que hubiera sufrido por conservar la cosa.

La posición jurídica del acreedor prendario o hipotecario podía mejorarse mediante pactos adicionales como los que a continuación señalo:

1.- Pacto anticrético.- Que autoriza a un acreedor a utilizar el objeto dado en prenda, probablemente renunciando a los intereses.

2.- Pacto comisorio.- Por medio del cual las partes convienen, que en caso de incumplimiento, el acreedor se convierte en propietario del objeto en garantía. Este pacto resultaba injusto sobre todo para el deudor, quien al momento de establecer la prenda o la hipoteca tenía una posición más débil frente al acreedor y se tenía que sujetar a las condiciones que este le estableciera, por lo que Constantino lo declaró nulo, decisión adoptada por los legisladores modernos.

3.- Pacto de vendendo.- El cual autorizaba al acreedor a vender el bien dado en prenda o hipoteca en caso de incumplimiento del deudor. El cual Justiniano aprobó y decidió que fuera implícito en todo contrato de prenda o de hipoteca, en caso de que la prenda fuera vendida, el acreedor debía devolver el exceso (*hyperrocha*) al deudor o dueño del objeto; sin embargo, si la cosa no podía ser vendida, la autoridad podía adjudicarla al acreedor, o bien, en el derecho postclásico, todavía durante dos años el deudor podía volver a comprar la cosa en cuestión más los intereses que ésta hubiese generado.

Además, encontramos que el acreedor prendario o hipotecario no sólo tenía derechos sino también deberes, los cuales consistían en:

Si el objeto del derecho de prenda producía frutos, el acreedor prendario debía explotarlo debidamente a efecto de que éste los produjera y aplicar los frutos primero a los intereses del crédito y luego al capital, por lo que, debía rendir cuentas de éstos al deudor a efecto de contabilizar debidamente la cantidad adeudada, pero, como ya lo hemos mencionado en la anticresis el deudor podía renunciar a los intereses a cambio de aprovechar los frutos que emanaran de la cosa en garantía.

En caso de que los bienes objeto de la prenda no produjeran frutos, como en el caso anterior, por ejemplo las joyas, el acreedor prendario estaba impedido para usarlas, de lo contrario, estaría cometiendo un robo de uso (*furtum usus*); pero si la propia naturaleza del objeto exigía que éste fuera utilizado, el acreedor prendario debía utilizarlo sólo en la medida estricta para la sana conservación de la cosa.

Asimismo, el acreedor prendario tenía la obligación de erogar los gastos necesarios para la conservación de la cosa, ordinarios y extraordinarios, de los cuales, podía exigir el pago al deudor a la entrega de la cosa.

Y por último, tenía la obligación de entregar el objeto de la prenda o de la hipoteca al momento en que el deudor pagara la deuda principal.

En el caso en que existieran pluralidad de acreedores sobre el mismo objeto en prenda o hipoteca, se seguía el principio del que es primero en tiempo es primero en derecho.

La prenda y la hipoteca en el Derecho Romano podían constituirse:

- 1.- Por convenio.
- 2.- Por testamento.
- 3.- Por ley.
- 4.- Por sentencia judicial.
- 5.- Por *missiones in possessionem*, medidas ejercidas por el pretor sobre personas que no colaboraban con la administración de la justicia.
- 6.- Por *pignus iudicati causa captum*, que era una especie de embargo cuando una persona no cumplía con una sentencia, y
- 7.- Por *legis actio de la pignoris capio*, existente en tiempos preclásicos, por la cual el acreedor en presencia de testigos y pronunciando ciertas fórmulas tradicionales podía tomar posesión de cierto bien del deudor, procedía sólo en algún tipo de deudas fiscales, militares o sagradas, y no exigía de la intervención de la autoridad.

La prenda y la hipoteca en el Derecho Romano se extinguían:

- 1.- Por el pago total de la deuda garantizada.
- 2.- Por renuncia.
- 3.- Por la pérdida del bien dado en prenda o hipoteca, la cual no extinguía la obligación del pago de la deuda principal.

4.- Por la venta del bien objeto de la prenda o de la hipoteca.

5.- Por confusión, y

6.- Por prescripción extintiva, si el acreedor omite el ejercicio de la acción hipotecaria durante un término de cuarenta años a partir de la fecha en que hubiera podido ejercitarla.²²

1.1.3.- El derecho real de propiedad en el Derecho Romano.²³

El maestro Guillermo F. Margadant S., define el derecho real de propiedad en el Derecho Romano como: "El derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmiembran la propiedad (hipoteca, servidumbre, etc.)."²³

Cabe apuntar, que los juristas romanos no definieron el derecho de propiedad, pues consideraron que al ser un derecho tan extenso pero tan sencillo, era inútil elaborar una definición de él. Los jurisconsultos romanos sólo se dedicaron a estudiar los diversos beneficios que obtenía de sus cosas el propietario.²⁴

²² Véanse los artículos 2856 a 2943 del Código Civil Federal vigente. Los cuales regulan los derechos reales de prenda e hipoteca, pudiendo observarse las siguientes características: PRENDA.- Sólo puede recaer sobre bienes muebles, se debe entregar la cosa al acreedor, una vez pagada la obligación principal se extingue este derecho y es devuelta la cosa al dueño, si el deudor prendario no cumple con la obligación principal en el plazo fijado, la cosa se sacara a la venta o a remate y con su precio se pagará el monto del crédito, y este derecho real permite al acreedor prendario quedarse con la cosa pero cubriendo el precio que se fije en el momento que debió cumplir la obligación y no al momento en que nació aquella. HIPOTECA.- Puede recaer de manera indistinta sobre bienes muebles o inmuebles, no confiere a su titular la tenencia de la cosa, la hipoteca subsiste íntegra aunque se reduzca la obligación, el acreedor hipotecario puede convenir con el deudor hipotecario en quedarse con la cosa gravada pero sólo en el precio que se fije al momento del vencimiento del plazo, y no al inicio de éste.

²³ Cfr. Margadant S., Guillermo F. *Ob. cit.* Págs. 244 a 272. La definición, clasificación y características del derecho real de propiedad antes expuestas, fueron tomadas del autor en cita, con algunos cambios de redacción que no afectan la idea principal y con diversas supresiones de historia que no forman parte fundamental en este trabajo de tesis, lo anterior, a fin de lograr plasmar la idea de la suscrita respecto de este derecho real en aquella época.

²⁴ Planiol, Marcelo y Ripert, Jorge. *Ob. cit.* Págs. 199.1

Fue después de la caída del Imperio Romano cuando los primeros comentaristas de este derecho, concretizaron las ideas que encontraron en los textos romanos, y determinaron que en aquella época, el propietario tuvo tres beneficios derivados de la calidad de propietario:²⁵

1.- *El ius utendi o usus*, que era la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pudiera rendir, fuera de sus frutos.

2.- *El ius fruendi o fructus*, que era el derecho de aprovechar todos los frutos derivados de la cosa sujeta a propiedad y servirse de ellos.

3.- *El ius abutendi o abusus*, que era el poder de consumir la cosa, y por consiguiente, el poder disponer de ella en forma total y definitiva, ya fuera enajenándola o destruyéndola.

A estos tres elementos se le puede agregar un cuarto:

4.- *El ius vindicandi*, el derecho de reclamar el objeto de terceros poseedores o detentadores, y que es una consecuencia directa de que la propiedad es un derecho real, y por lo tanto, puede ser oponible a terceros.²⁶

Con base en los atributos de la propiedad que contemplaban los antiguos textos romanos, los comentaristas dieron forma al concepto clásico de la propiedad el cual es

²⁵ Gutiérrez y González, Ernesto. *El Patrimonio*. 7ª ed. Porrúa, México. 2002. Pág. 223.

²⁶ Margadant S., Guillermo F. *Ob. cit.* Pág. 245.

definido como:

“El derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua”.

El sistema de la propiedad privada que encontramos en la Roma campesina, antes de la victoria sobre Cártago (fase preclásica), era más sólido y absoluto que en el sistema de propiedad privada de la Roma comercial y financiera de siglos posteriores (fase clásica).

Sin embargo, ni siquiera en tiempos de las XII Tablas la propiedad romana estaba libre de restricciones, pues en aquella época, la propiedad ya era limitada, como resulta de las servidumbres legales que encontramos en la legislación arcaica; así, encontramos que desde las XII Tablas, los propietarios debían tolerar que los vecinos vinieran cada tercer día a recoger frutos caídos de los árboles de éstos, o en caso de reparaciones a las carreteras públicas, los propietarios debían tolerar el tránsito que se hacía sobre sus terrenos.

En la época clásica, las restricciones se multiplicaron y, en tiempos del Bajo Imperio, el derecho de propiedad estaba tan ampliamente limitado como en la actualidad, o todavía más, pues en la fase bizantina, el legislador postclásico llegó al extremo de reglamentar una expropiación pero al revés, o sea, la atribución forzosa de la propiedad, aún en contra de la voluntad de los nuevos propietarios.

En cuanto a la extensión espacial de la propiedad en el Derecho Romano, esta comprendía el subsuelo (*usque ad inferna*) y el aire (*usque ad coela*).

Las restricciones a la propiedad en este tiempo, eran catalogadas bajo el rubro de *pati* (tolerar) y *non facere* (no hacer), en cuanto a la máxima restricción que puede sufrir la propiedad, que es la expropiación, no se encontraba reglamentada con amplitud en el Derecho Romano, a pesar de la grandiosidad de las obras públicas con las que las autoridades romanas dotaron a la mitad de Europa.

En la fase clásica, los romanos consideraban a la propiedad como un derecho perpetuo, por lo tanto, no era posible conceder la propiedad de un objeto por un tiempo determinado (*propietas ad tempus*).

En el derecho vulgar, los conceptos jurídicos básicos empezaron a confundirse, por lo que, empezó a haber una confusión entre usufructo y *dominium*, de manera que comenzó a considerarse aquella institución como *dominium ad tempus o propieta ad tempus*. Tal figura jurídica constituía un contrasentido, ya que la propiedad limitada en el tiempo va en contra del *ius abutendi* que caracterizaba al derecho real de propiedad, y traería aparejado diversos perjuicios con respecto al propietario y los beneficios que éste hubiera otorgado a terceros, como sería en su caso los *iura in re aliena*.

Afortunadamente Justiniano regresó a la posición clásica de que no existiera una propiedad limitada en el tiempo.

En el Antiguo Imperio Romano la propiedad podía protegerse de la siguiente manera:

I.- La propiedad quiritaria.- Propiedad creada por el derecho civil, contaba con varias acciones:

1.- La reivindicatio.- Acción por la cual el propietario podía reclamar a cualquier poseedor o detentador la entrega del objeto de su derecho de propiedad. En esta acción el poseedor podía evitarse toda molestia con la *nominatio auctoris*, señalando a la persona que le otorgó la posesión del objeto reclamado. El vencido en esta acción tenía la obligación de dar al vencedor el objeto en litigio o restituirle el valor estimado de la cosa; y sólo en caso del que el vencido haya poseído de buena fe tenía derecho a quedarse con los frutos consumidos hasta el tiempo de su detentación y reclamar del vencedor el pago de las *impensae necessariae* (gastos necesarios) y de los *impensae utiles* (gastos que aumentan el valor del objeto), en cambio los *impensae voluptuariae* (gastos suntuarios) no podían ser recuperados, a menos que éstos conservaran cierto valor al separarse de la cosa, en cuyo caso, el propietario debía permitir al poseedor que los retirara del objeto. El vencido poseedor de mala fe, sólo tenía el derecho de que el propietario le devolviera los *impensae necessariae* (gastos necesarios), las otras dos categorías de gastos no se le debían devolver. Los vencidos podían retener la posesión del objeto hasta que les fueran cubiertos los gastos a que tuvieran derecho.

2.- La actio negatoria.- Acción por la cual el propietario podía impedir que cualquier persona turbara el goce pacífico de sus propiedades, por ejemplo, podía proteger su propiedad en contra de la introducción de humo, de la humedad, de pretendidos

derechos de paso, contra daños futuros e inminentes que amenazaran su propiedad, por ejemplo, árboles que estaban por caerse y podían dañar su propiedad, situación en la que el pretor exigía al vecino que otorgara una fianza por los posibles daños que pudieran ocasionar a la propiedad del accionante, etc.

3.- La *actio aquae pluviae acrendae*.- Acción por la cual los propietarios de predios vecinos por los cuales cruzaba una misma corriente de agua podían ejercitar en contra del que alterara el curso de la misma, ya sea cambiándolo o impidiendo el curso natural del agua, para exigir que se respetara el *status quo*, o sea, el curso natural de dicha corriente acuífera.

II.- La propiedad bonitaria.- Propiedad reconocida por el *ius honorarium* y protegida por la conciencia jurídica del pretor.

Las acciones para proteger la propiedad bonitaria en la Roma antes de Justiniano eran:

1.- La *actio publiciana*.- Acción concedida por el pretor al titular de la propiedad bonitaria para que ejercite su derecho contra cualquier tercero detentador o poseedor con una posición jurídica inferior.

2.- La *exceptio rei venditae et traditae*.- Acción que paralizaba la *actio reivindicatoria* interpuesta por un propietario quiritario en contra del derecho de un propietario bonitario.

3- *Replicatio rei venditae et traditae*.- Acción que servía para paralizar la *exceptio iuti domini* (excepción de ser propietario quiritario), a fin de proteger la propiedad bonitaria contra la mala fe de los propietarios quiritarios.

De esta manera se observa claramente, que el pretor sin ser legislador crea nuevas figuras jurídicas para proteger la propiedad bonitaria.

Sin embargo, la propiedad bonitaria era inferior y reconocía más limitaciones que la propiedad quiritaria, pues un propietario bonitario no podía hacer con el objeto en cuestión todo lo que podía realizar un propietario quiritario; por ejemplo, el propietario bonitario no podía realizar sobre los bienes que amparaba dicha propiedad un legado *per vindicationem*, una *in iure cessio* o una *mancipatio*, y si un esclavo pertenecía sólo bonitariamente al dueño, éste podía convertirse en latino juniano por la *manumissio*.

La propiedad bonitaria se extinguía por prescripción (*usucapio*) en un término de un año para bienes muebles y de dos años para bienes inmuebles, convirtiéndose automáticamente en propiedad quiritaria para el nuevo propietario, ya que la *usucapio* era un modo de adquirir la propiedad creada por el derecho civil.

Posteriormente, Justiniano suprime las diferencias entre *res Mancipi* y *res nec Mancipi* eliminando al mismo tiempo la *mancipatio*, y unifica las dos formas de propiedad para quedar en una sola, por considerar que la propiedad quiritaria al lado de la bonitaria resulta una palabra vacía e inútil para la ciencia jurídica.

Asimismo, el Derecho Romano estableció una figura más que reconocía el derecho real de propiedad de varios dueños sobre una misma cosa, denominándola *copropiedad*, en la que cada copropietario era dueño de una cuota ideal de la cosa indivisa, y podía usar y disfrutar de la cosa sin afectar el derecho de los demás copropietarios, en tal virtud, si la cosa requería de reparaciones o mejoras, uno de los copropietarios podía realizarlas y exigir de los demás la parte proporcional que a cada uno le correspondiera. En caso de despojo o de la perturbación de la posesión o de la propiedad por terceros o por alguno de los copropietarios, cada uno de éstos podía ejercer la acción procedente de manera independiente. En sus relaciones mutuas los copropietarios respondían de la culpa *in cocotero*. Es evidente que la copropiedad era fuente de pleitos, por lo que cada copropietario podía poner fin a la copropiedad pidiendo la división mediante la *actio communi dividendo*, nótese que bastaba la voluntad de uno contra todos.

Ahora bien, entre los modos de adquirir la propiedad encontramos dos distinciones: una a título universal, o sea, de todo el patrimonio, por ejemplo, una herencia; y otra, a título particular, donde se transmitían determinados bienes; por ejemplo, la *traditio*. En el primer caso, se obtenía la propiedad sin la colaboración del propietario anterior, a diferencia del segundo caso, donde si se contaba con la colaboración del propietario anterior.

Asimismo, encontramos otra distinción en los modos de adquirir la propiedad, que es mediante modos originarios o derivativos. La adquisición de la propiedad de un modo derivativo establecía la obligación de respetar los derechos reales pactados por su predecesor.

Los modos originarios de adquirir la propiedad son:

1.- La *occupatio*.- Es el medio por el que se hacía propia una cosa que esta dentro del comercio y que no pertenece a nadie, o que pertenecía al enemigo en caso de guerra.

2.- El hallazgo de un tesoro.- Este caso se refiere al hallazgo de un viejo depósito de dinero o de objetos valiosos que no tiene dueño y del que nadie sabe a quien pertenecía.

3.- La *accessión*.- Es el medio por el cual el propietario de una cosa principal adquiere la propiedad de una cosa accesoría que se adhiere a la principal de un modo inseparable.

4.- La *specificatio*.- Que es en realidad una forma de *accessión* a la que los romanos le dieron el carácter de una institución independiente, consistente en la unión de un bien mueble o inmueble tangible con una cosa intangible, por ejemplo, un trabajo o una actividad artística.

5.- La *confusio* (respecto de líquidos) o *comixtio* (respecto de sólidos).- Consistentes en mezclas accidentales o intencionales de dos materias como lotes distintos. El derecho romano establecía que la mezcla resultante era una copropiedad, en la cual los nuevos propietarios participaban en proporción a los valores de los elementos de su propiedad que han entrado en mezcla; y si la mezcla había sido accidental o producida sin consentimiento de todos los interesados, éstos podían pedir la división de su conjunto.

6.- *La separación de frutos.*- El enfiteuta, el precarista y el poseedor de buena fe adquirirían por separación la propiedad de los frutos del bien principal del que sólo tienen la posesión o la detentación, y

7.- La adquisición de toda la propiedad por un copropietario que hubiera realizado reparaciones a la cosa y que no obtenía de los otros copropietarios el reembolso de los gastos en un lapso de cuatro meses.

Los modos derivativos de la propiedad son:

1.- *La mancipatio.*- Era un modo solemne de adquirir la propiedad sólo entre ciudadanos romanos, y se efectuaba ante la presencia de cinco testigos, las dos partes, un *libripens* (portabalanza), una balanza y un pedazo de bronce (símbolo del precio y recuerdo de la época premonetaria).

2.- *La in iure cessio.*- Era un pleito ficticio por el cual dos personas, con acceso a la justicia romana y con *ius commercii*, podían transmitir la propiedad *res Mancipi* o *res nec Mancipi*, inclusive *iura in re aliena*.

3.- *La venditio sub hasta.* Era una venta pública del botín obtenido por la república como consecuencia de la guerra.

4.- La adjudicatio.- La cual consistía en que mediante una acción divisoria el juez entregaba a las partes una herencia indivisa o después de la reproducción de límites borrados.

5.- El legado per vindicationem.- Era el acto por el cual el legatario recibía la propiedad quiritaria a consecuencia de la apertura de un testamento y de la aceptación de la herencia.

6.- La assignatio.- Acto por el cual el Estado otorga la propiedad de parcelas del *ager publicus* a veteranos, proletarios urbanos, etc.

7.- La traditio.- Esta forma de adquirir la propiedad deriva del *ius gentium*, y consta de varios elementos para que pueda ser perfecta y transmitir el dominio completo de la cosa, los cuales son: la entrega material de la cosa y la intención de las partes de celebrar múltiples negocios lícitos que tienen como consecuencia la transmisión de la propiedad, tal intención debe ser concordante y clara para ambas partes.

8.- La usucapio.- Era la adquisición de la propiedad mediante la posesión continua durante un plazo fijado en la ley. Esta figura exigía que el titular de un derecho lo perdiera y, que quien ejercitara ese derecho (aunque no sea el titular legítimo), lo adquiriera sin ninguna oposición a la invasión en determinado tiempo.

Esta figura era útil para solucionar las complicaciones que surgían en el antiguo régimen jurídico romano a consecuencia de la distinción entre la propiedad quiritaria y

la propiedad bonitaria; pues como la *usucapio* era una institución surgida del *ius civilis*, traía como resultado la adquisición de la propiedad quiritaria, por lo que la propiedad bonitaria no era más que una institución transitoria que por el transcurso del tiempo se convertía en quiritaria, por lo tanto, puede considerarse que la *usucapio* era una institución reparadora.

Es importante mencionar que la *usucapio* nunca podía ser invocada por un extranjero en contra de los intereses de un ciudadano romano.

Cabe mencionar, que desde las XII Tablas los romanos reconocieron que la propiedad podía adquirirse por una persona que no fuera titular de la misma, precisamente mediante la *usucapio*, y para tal efecto establecía algunas condiciones contenidas en la siguiente fórmula latina: *res habilis, titulus, fides, possessio, tempus*.

Para mayor claridad, me permito desarrollar los requisitos que debían darse para que se pudiese adquirir la propiedad por medio de la *usucapio*, establecidos por el Derecho Romano:

a).- *Res habilis*. - El bien debía estar dentro del comercio, que el objeto sobre el cual se pretende ejercitar la *usucapio* no fuera robado, equiparándose a éstos los inmuebles obtenidos por despojo, las cosas obtenidas por funcionarios públicos mediante presión ilegal, etc., esta restricción se suavizó en la época de Teodosio II, quién dispuso que todas las acciones prescribirían en treinta años, o sea, que la *reivindicati*, prescribía en treinta años, sin que ésta supusiera que el poseedor había adquirido la propiedad por

usucapio; sin embargo, Justiniano añadió una prescripción adquisitiva también de treinta años para el poseedor de buena fe. Otra *res inhabilis* era que el inmueble se encontrara fuera de Italia pero situado en una región sometida a la soberanía romana, ya que el propietario de éstos terrenos era el propio Estado, el cual sólo permitía a los ciudadanos tener sobre éstos bienes una *possessio provincialis*, la cual podía ser transmitida *inter vivos o mortis causa*, pero en el fondo siempre revocable y restringida por Roma si el interés social así lo exigía. Asimismo, eran *res inhabilis* los bienes privados del Estado y los bienes de impúberes sin tutor.

b).- Titulus.- El usucapiente debía alegar tener la posesión de la cosa derivada de algún título, aunque en realidad éste estuviera viciado o putativo, o bien, debía alegar que poseía una cosa abandonada.

c).- Fides.- Sólo la posesión de buena fe se convertía en propiedad por *usucapio*. Esta buena fe no se trataba sólo de la ignorancia de los vicios de la posesión, sino más bien la creencia positiva de que la posesión era legítima, dicha buena fe era necesaria sólo al principio de la posesión y, si la mala fe que sobrevinía con posterioridad a la buena fe, no hacía daño para la adquisición de la propiedad por este medio.

d).- Possessio.- El usucapiente debía tener la posesión del objeto que pretende usucapir; sin embargo, no bastaba con una con una posesión natural o sin ánimo, se requería una *possessio ad usucapionem*. En palabras claras, sólo la posesión que se adquiría y disfrutaba con concepto de dueño podía producir la propiedad por *usucapio*.

e).- *Tempus*.- La posesión con el carácter indicado en el inciso anterior debía durar un año para bienes muebles y dos para bienes inmuebles. El plazo previsto para la *usucapio* podía interrumpirse a consecuencia de la pérdida de la posesión de la persona a cuyo favor corría la prescripción o del reconocimiento del mejor derecho que tenía el propietario para poseer, por ejemplo con la presentación de una demanda reivindicatoria. Asimismo, podía suspenderse durante el tiempo en que el propietario sea incapaz de ejercer una acción para poder recuperar el objeto en cuestión a través de un tutor o un curador, o durante la ausencia del propietario, cuando esta ausencia se relacionaba con una función pública o con el servicio militar, también se interrumpía la prescripción durante el tiempo en que el Estado fuera el propietario del objeto en cuestión. Nótese que desde ese tiempo los romanos manejaban que los bienes propiedad del Estado eran imprescriptibles.

Como se mencionó con anterioridad los inmuebles de las provincias fuera de Italia, pero sujetas al dominio romano, eran *res inhabilis* para los efectos de la *usucapio*, pero a consecuencia del desarrollo económico de dichas provincias los gobernados sintieron la necesidad de tener una seguridad jurídica respecto de los inmuebles que poseían, llevándola a cabo a través de la *possessio provincialis*, que consistía en la posesión de un inmueble por un largo transcurso del tiempo y estaba condicionada al *titulus* y a la *fides*; sin embargo, ésta se encontraba sujeta a las restricciones de Roma o la revocación, todo en base al interés social existente. Esta situación dio paso al surgimiento de una nueva institución jurídica denominada *praescriptio longi temporis*, condicionada a los requisitos que exigía la *usucapio*, pero con una diferencia en el *tempus*, así, cuando el propietario de la cosa que se pretendía adquirir por prescripción

vivía en la misma provincia el plazo era de diez años, y si vivía en una provincia diferente, el plazo se extendía a veinte años. Esta institución otorgó un privilegio al campesino que cultivaba por propia iniciativa un terreno descuidado por el propietario, en cuyo caso el plazo era de dos años.

Posteriormente, Justiniano en su reconocida conducta unificadora de instituciones similares, fundió la *usucapio* y la *praescriptio logi temporis*, y creó la prescripción de tres años para bienes muebles, diez años para bienes inmuebles *inter praesentes* y veinte años para inmuebles *inter absentes*.

Asimismo, recordemos que Justiniano admitió la prescripción para cosas robadas otorgándole un plazo de treinta años, institución que se denominó *praescriptio longissimi temporis*.

Para finalizar este apartado, aclararemos que la prescripción en el derecho romano era un modo derivativo de adquirir la propiedad, ya que presuponía la existencia de un propietario del bien poseído por el usucapiente, el cual por no ejercitar su derecho en los plazos que marcaba la legislación romana lo perdía, y el usucapiente lo adquiría por reunir los requisitos establecidos en la ley para tal efecto, además, los *iura in re aliena* establecidos sobre los bienes prescritos continuaban su existencia y validez aunque la referida cosa cambiara de propietario.

Tenemos claro que nuestro tema principal de estudio en el presente apartado es el derecho real de propiedad en el Derecho Romano, el cual ha quedado desarrollado con

antelación; sin embargo, para mayor claridad es importante analizar una figura jurídica que va íntimamente ligada a la propiedad, pero que no alcanza la categoría de derecho real, estamos hablando de la posesión.

Posesión.- La palabra *possessio* etimológicamente proviene de la palabra *sedere*, que significa sentarse, y los romanos la utilizaron para designar la íntima relación física entre una persona y una cosa que dé a aquélla la posibilidad exclusiva de utilizarla.²⁷

La doctrina romana otorgó a la posesión dos elementos existenciales para que ésta pudiera configurarse jurídicamente: el *corpus* y el *animus*. El *corpus* es el poder físico exclusivo que una persona tenía sobre un objeto, y el *animus*, es la voluntad de poseer el objeto como suyo, a falta de este segundo elemento, ya no se hablaba de posesión sino de una mera detentación (*detentio*).

El Derecho Romano, en sus orígenes, permitía la posesión de bienes corporales e incorporeales; sin embargo, a fines de la república se limitó la posesión a los bienes corporales o materiales, situación que fue corregida por Justiniano, quien volvió a ampliar la posibilidad de poseer bienes inmateriales.

Abundando sobre el tema, encontramos que el derecho real de propiedad llevaba implícito el *ius possidendi*, y que en algunas ocasiones el propietario era el poseedor de la cosa objeto de su derecho, pero en otras, encontramos a poseedores que no tienen la calidad de propietarios, ya fuera porque tal posesión devenía de algún otro derecho, por

²⁷ Cfr. Margadant S., Guillermo F. *Ob. cit.* Págs. 234, 235 y 236.

ejemplo, de los *iura in re aliena*, de algún contrato o de algún hecho ilícito por el cual hubiera obtenido dicha posesión, tal es el caso del robo. De lo anterior se desprende, que la legislación romana ya reconocía la posesión de buena fe y la posesión de mala fe.

En resumen, tenemos que los romanos consideraban que la posesión se obtenía por la adquisición del *corpus* y del *animus*, y se perdía con la pérdida de los mismos elementos.

La posesión era considerada un derecho, pero no entraba en la categoría de los derechos reales, razón por la que los posesionarios gozaban con medios protectores que garantizaban ese derecho, a través de los llamados *interdictos* (órdenes giradas por un magistrado o por el pretor a petición de otro ciudadano).

Es pertinente aclarar, que en esta época, las órdenes giradas por los interdictos sólo debían ser obedecidas si la condición que la originó correspondía a la verdad, de lo contrario el que recibía la orden del interdicto estaba en libertad de desobedecer.²⁸

²⁸ Véase el artículo 790 del Código Civil Federal vigente, el cual no otorga una definición de posesión pero sí nos dice a quién debe considerarse poseedor, estableciendo lo siguiente: "Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él". Ahora bien, el mencionado artículo 793 dispone: "Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor". Asimismo, es importante mencionar que el artículo 791, en su parte final señala: "El que posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada." Por otra parte, el artículo 794 establece que: "Sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación", y de conformidad con el artículo 795, la posesión puede adquirirse por la misma persona que va a disfrutarla, por su representante legal, por su mandatario y por un tercero sin mandato alguno, con la condicionante de que la persona a cuyo nombre haya adquirido la posesión lo ratifique.

1.2.- CONCEPTO MODERNO DE LA PROPIEDAD

El derecho moderno tiene su antecedente doctrinal en las ideas de León Duguit, y en el derecho positivo mexicano, su expresión legislativa se ve plasmada en el artículo 27 Constitucional y en el Código Civil de 1928.

Estas ideas modernas sostienen que el derecho real de propiedad está dotado de una función social, y que más que un derecho, es un deber, aunque parezca contradictorio; pues si la propiedad es considerada como una función social ya no puede considerarse como un derecho absoluto, porque la ley podrá limitarlo de acuerdo con las necesidades que la interrelación e interdependencia impongan, con la perspectiva de que la riqueza podrá ser empleada para fines principalmente sociales.

1.2.1.- La propiedad en el derecho actual.

El maestro Rafael Rojina Villegas define el derecho real de propiedad como: “El poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto”.²⁹

Por su parte, el jurista Ernesto Gutiérrez y González, otorga el siguiente concepto al derecho en estudio: “Propiedad es el derecho real más amplio para usar, gozar y

²⁹ Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo III. 11ª ed. Porrúa. México. 2003. Pág. 289.

disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época”.³⁰

Aubry y Rau define la propiedad como: “El derecho por el cual una cosa se encuentra sometida de manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona”.³¹

El Código Civil para el Distrito Federal vigente no define el derecho real de propiedad; sin embargo, el artículo 830 de dicho ordenamiento jurídico establece: “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

En mi opinión, la propiedad es “El derecho real que tiene una persona sobre una cosa de la que puede obtener la más amplia satisfacción, ya sea usándola, aprovechándose de los frutos naturales, industriales o civiles que de ésta emanen y disponiendo de ella con la más amplia libertad, ya sea consumiéndola o enajenándola, pero siempre observando las limitaciones y modalidades que le impone el derecho positivo.”

En efecto, la propiedad es considerada el derecho real por excelencia, pues permite a su titular obtener el máximo provecho de una cosa siendo oponible a terceros.

Asimismo, se reitera la autonomía del derecho real de propiedad, pues no necesita de ningún otro para poder existir, como sucede con los demás derechos reales, que en

³⁰ Gutiérrez y González, Ernesto. *Ob. cit.* Pág. 232.

³¹ Aubry et Rau. *Filosofía del Derecho*. Tomo II. Comp. Boistel. Pág. 190. Citado por Rojina Villegas, Rafael. *Ob. cit.* Pág. 290.

realidad son desmembramientos de la propiedad.

Cabe señalar, que los términos propiedad y dominio han sido utilizados como sinónimos a lo largo de la historia, inclusive el primer párrafo del artículo 27 Constitucional textualmente dispone: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.”

No obstante lo anterior, debe entenderse que la terminología correcta para este derecho es *-propiedad-*, pues ésta atiende a una expresión genérica, y *-dominio-* es la expresión específica aplicable a los objetos corporales.³²

Así las cosas, tenemos que el dominio ha sido considerado como un conjunto o haz de atributos, es por eso que suele distinguírsele mediante la enumeración de aquéllos, los cuales paso a describir de manera breve: El *ius utendi*, que es el derecho de usar, o sea, el empleo de la cosa; el *ius fruendi*, que es el derecho de gozar, esto es, el disfrute del objeto o su aprovechamiento, tratase de frutos naturales, industriales o civiles; y el *ius abutendi*, que es la facultad de disponer de la cosa, pudiendo enajenarla o afectarla y también consumirla.

En este orden de ideas, podemos decir con acierto, que el *ius abutendi* es el atributo más característico del dominio, como especie, y de la propiedad, como género, porque el uso

³² Rojina Villegas, Rafael. *Ob cit.* Pág. 289.

y goce son elementos que se pueden convenir en los demás derechos reales, e inclusive en mandatos simples a titulares de derechos reales sobre cosa ajena, o bien a meros arrendamientos, comodatos o actos administrativos, como es la concesión. Asimismo, el poder de enajenar o de consumir es privativo del dueño o propietario. Por lo que respecta al poder de gravar la cosa, tenemos que el dominio otorga al propietario la más amplia facultad para gravarla según su arbitrio

Es preciso señalar que el único de los derechos reales que cuenta con el máximo señorío sobre la cosa que ofrece el dominio es -la propiedad-.

Ahora bien, la socialización del derecho ha limitado al derecho real de propiedad en beneficio y protección del funcionamiento del ente social, sin embargo, dichas limitaciones no cuartan la amplitud y autonomía de este derecho en comparación con los demás derechos reales, e inclusive en comparación con el acto jurídico-administrativo de la concesión, tal y como se analizará en capítulos posteriores.

Pues si bien, el Estado impone limitaciones y modalidades a la propiedad, cierto es que el propietario sigue teniendo enormes facultades para usar, gozar, disfrutar y disponer de la cosa en cuestión, pudiendo realizar con ella infinidad de actos que ninguna otra calidad pudiera darle, por esta razón, el derecho real de propiedad sigue siendo el derecho real más amplio y autónomo, y no debe equipararse a un simple acto administrativo como es la concesión.

Por otra parte, es importante señalar que todo derecho ha de estar protegido por una acción, que es el medio de hacerlo valer en juicio cuando sea desconocido por alguien, la propiedad, siendo el derecho más complejo y extenso de la generalidad de los otros, está expuesto a múltiples ataques, por lo que requiere de una especial tutela y está dotado de variedad de acciones.

Según la dogmática tradicional del derecho de propiedad, existen tres grupos de acciones tendientes a proteger, retener y restituir este derecho cuando es afectado por un tercero.³³

En el primero hemos de incluir aquellas acciones que se dan para reprimir una perturbación total, tendiendo al reconocimiento del derecho de dominio y a la restitución de la cosa. El prototipo de estas acciones es la reivindicatoria.

En el segundo grupo, deben ser colocadas las acciones procedentes en el caso de una perturbación parcial, bien se propongan reprimir la violación concreta ya realizada, o bien, prevenir el daño o peligro que pueda temerse. Al primer subgrupo corresponde la acción negatoria, y al segundo, las acciones de daño temido (*damni infecti*) y denuncia de obra nueva, que implican remedios de carácter provisional comunes a la propiedad y a la posesión.

En el tercer grupo ha de figurar la acción para el señalamiento de límites (*finium regendorum* de los romanos).

³³ *Idem*. Págs. 330 y 331.

Sobre las acciones protectoras del derecho real de propiedad antes citadas, reviste fundamental importancia el estudio de la *acción reivindicatoria*, pues ésta constituye el medio jurídico para poder obtener la restitución de una cosa que pertenece al dueño o propietario y se encuentra en poder de otra persona, constituyendo así, la garantía misma en la efectividad del citado derecho.³⁴

El artículo 4º del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal otorga la definición de esta acción, disponiendo: “La reivindicación compete a quien no está en posesión de la cosa, de la cual tiene la propiedad, y su efecto será declarar que el actor tiene dominio sobre ella y se la entregue el demandado con sus frutos y acciones, en los términos prescritos por el Código Civil.”

De lo anterior se colige, que el efecto de la acción reivindicatoria es declarativo, ya que tiene por objeto que la sentencia reconozca que el actor ha probado el dominio sobre la cosa, y consecuentemente, se condene al demandado a restituir la cosa con sus frutos y acciones. Por lo que se refiere a la última parte del precepto señalado con antelación, es preciso mencionar que los términos prescritos en el Código Civil corresponden a las condiciones a que está subordinado el ejercicio de la acción reivindicatoria, consistentes en: que el actor justifique su derecho de propiedad, que el actor no esté poseyendo la cosa, que el demandado sea el poseedor o detentador de la cosa, y que se pruebe la identidad de la cosa, o sea, que ésta sea la misma sobre la que el actor detenta la propiedad.

³⁴ Cfr. Rojina Villegas, Rafael. *Ob. cit.* Págs. 331 y 332.

En nuestro sistema jurídico actual podemos decir que los medios para adquirir la propiedad son:

1.- Por contrato.- Es el acuerdo de voluntades de dos o más personas, por medio del cual el dueño puede transmitir la propiedad, ya sea de forma onerosa, por ejemplo, la compraventa; o ya sea en forma gratuita, por ejemplo, la donación.

2.- Por herencia.- Es la sucesión de todos los bienes, derechos y obligaciones del difunto que no se extinguen por la muerte. Esta puede ser a título universal, en cuyo caso hablamos de herencia, o a título particular, en cuyo caso hablamos del legado.

3.- Por prescripción.- Es el medio por el cual una persona que se ostenta con la calidad de propietario, de forma pacífica, pública y continua adquiere la propiedad de bienes por el transcurso del tiempo. Los plazos para que opere la prescripción son de 5 y 10 años, en caso de que ésta sea de buena fe o de mala fe, respectivamente.

4.- Por ocupación o apropiación.- La ocupación es el medio primitivo de obtener la de una cosa que no tiene ni ha tenido dueño. Esta forma de adquirir la propiedad tuvo su importancia histórica, pero en la actualidad ya no puede considerarse como un medio de adquirir la propiedad, más si estamos hablando de bienes inmuebles, pues los inmuebles que no tienen dueño (bienes vacantes) se consideran propiedad del Estado.

5.- Por acto del Estado.- Es el acto por el cual un juez declara que con anterioridad una persona ha obtenido el dominio de una cosa. No es una forma atributiva de dominio,

sino simplemente declarativa. Como ejemplo podemos citar la adjudicación, la expropiación y el decomiso, como formas de adquirir la propiedad por acto del Estado.

6.- Extensión del derecho de propiedad.- Es el medio por el cual una persona obtiene la propiedad de bienes por una consecuencia natural, ya sea, por los frutos y productos que emanen de la cosa, o vía accesión.

1.2.2.- Limitaciones a la propiedad.

El Código Civil Federal es omiso de otorgar una definición de "limitación", sin embargo, si dispone de manera enunciativa en diversos preceptos sobre lo que el propietario puede hacer o no hacer.

Sobre el tema, el maestro Ernesto Gutiérrez y González nos proporciona la siguiente definición: "La limitación es la carga positiva, o bien la abstención que el legislador de la época que se considere, impone al titular de derechos, a efecto de que no los ejercite en contra de otros particulares o bien en contra del interés general."³⁵

En el Código Civil Federal se establecen diversas limitaciones al derecho real de propiedad, unas en beneficio de los particulares y otras en beneficio de la sociedad, las cuales a continuación se mencionan:

³⁵ Gutiérrez y González, Ernesto. *Ob. cit.* Pág. 233.

- 1.- Artículos 839, 843, 845 y 853.- Limitaciones al derecho de construir.
- 2.- Artículo 846.- Limitación al derecho de plantar.
- 3.- Artículo 849.- Limitación al derecho de tomar luces.
- 4.- Artículo 851.- Limitación al derecho de tomar vistas.
- 5.- Artículo 937.- Limitación al derecho de disponer de agua.
- 6.- Artículos 1071 y 1073.- Servidumbre de desagüe por mandato de ley.
- 7.- Artículo 1078.- Servidumbre de acueducto por mandato de ley.
- 8.- Artículo 1097.- Servidumbre de paso por mandato de ley.
- 9.- Artículo 1105.- Servidumbre de abrevadero de ganado por mandato de ley.
- 10.- Artículo 1107.- Servidumbre de andamio por mandato de ley.
- 11.- Artículo 1108.- Servidumbre que permite la colocación de postes telefónicos.
- 12.- Artículo 834.- Limitación al derecho de enajenar bienes con características notables y culturales.
- 13.- Artículo 840.- Limitación de no hacer, por uso abusivo del derecho real. Esto es, que el propietario no debe causar daño a otra persona o a la sociedad al ejercitar su derecho, y que como resultado del acto por el cual perjudique a un tercero no obtenga ningún beneficio o utilidad.

1.2.3.- La propiedad del Estado y la propiedad de los particulares.

La concepción individualista de la propiedad que consagraba el Derecho Romano donde el propietario tenía dominio pleno, absoluto y perpetuo de la cosa, evolucionó en la doctrina francesa con la Declaración de los Derechos del Hombre, conservando ese carácter individualista, de la siguiente manera:

“El hombre es por naturaleza libre, independiente, aislado, titular de derechos individuales inalienables e imprescriptibles, de derechos llamados naturales, indisolublemente unidos a su calidad de hombre. Las sociedades se han formado por la aproximación voluntaria y consiente de los individuos, que se han reunido con el fin de asegurar la protección de derechos naturales. Sin duda, por efecto de esta asociación, se han impuesto restricciones a los derechos de cada uno, pero sólo en la medida que esto es necesario para asegurar el libre ejercicio de los derechos de todos. La colectividad organizada, el Estado, no tiene otro fin que proteger y sancionar los derechos individuales de cada uno. La regla de derecho o el derecho objetivo, tienen por fundamento el derecho subjetivo del individuo. Impone al Estado la obligación de proteger y de garantizar los derechos del individuo, le prohíbe hacer leyes o realizar actos que atenten contra ellos. Impone a cada cual la obligación de respetar los derechos de los demás. El límite de la actividad de cada cual tiene por fundamento y por medida la protección de los derechos de todos.”³⁶

Sin embargo, este concepto individualista de los derechos del hombre, y entre ellos el de la propiedad, se vio alterado por el cambio y evolución de las estructuras económicas y jurídicas que a través de la historia han sufrido las sociedades.

En este sentido, León Duguit considera que el derecho de propiedad no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad, pues el hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad, y por lo tanto, es inadmisibles imaginario en estado de naturaleza aislado, con

³⁶ *Cfr. Gutiérrez y González, Ernesto. Ob. cit. Págs. 225 y 226.*

sus derechos absolutos e innatos, y posteriormente realizando un pacto social para unirse a los demás hombres y limitar, en la medida necesaria, esos derechos absolutos, como ocurre en la hipótesis que se plantea en el contrato social de Rousseau.³⁷

Por lo anterior, tanto Duguit como Comte, consideran que la propiedad es una función social, y si la propiedad se considera como una función social, entonces ya no puede considerarse como un derecho absoluto, porque la ley podrá limitarlo con las necesidades que la interdependencia de los miembros de la sociedad impongan, y que el interés colectivo debe prevalecer frente a los fines individuales.

Influenciado por estas ideas, el Constituyente de 1917 establece lo siguiente:

Se otorga al Estado un derecho originario de propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y el derecho de enajenarlas para constituir la propiedad privada (art. 27, par.1); le concede también el derecho de expropiar por causa de utilidad pública mediante indemnización (art. 27, par.2); da asimismo al Estado la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (art. 27, par.3); le marca normas de política para conducirse en materia de propiedad entre las cuales están en fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad y la dotación de tierras y aguas a los pueblos que carezcan de ellas (art. 27, par.3); reserva a la Nación el dominio directo de ciertos bienes (art. 27, par.4 y frac. II) y la propiedad de otros (art. 27, par.5 y frac. II); limita a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas a los extranjeros (art. 27, frac. I); a las

³⁷ Cfr. Rojina Villegas, Rafael. *Ob. cit.* Págs. 303 y 304.

instituciones de beneficencia (frac. III), a las sociedades comerciales por acciones (frac. IV) y a los bancos (frac. V); limita a las corporaciones religiosas (frac. II); la concede a los núcleos de población que guarden el estado comunal para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan (frac. VII) y la reconoce también a los Estados, al Distrito Federal, a los territorios y a los Municipios de toda la República para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos (frac. VI); prohíbe la confiscación (art. 22); prohíbe también las requisiciones en tiempo de paz y la sujeta a lo que dispongan las leyes marciales en caso de guerra (art. 22); prohíbe la privación de la propiedad a no ser mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (art. 14).

Sin embargo, las ideas de León Duguit y de Augusto Comte no fueron las únicas que marcaron el derecho positivo mexicano, pues éste fue influenciado también por el pensamiento jurídico alemán, básicamente las ideas de los tratadistas Enneccerus-Kipp y Wolff, dejaron sentir su pensamiento en la orientación que debe tener el derecho real de propiedad. Estos autores opinaron que, en la actualidad no se puede definir el derecho de propiedad a través de las facultades que tiene el propietario, toda vez que propietarios de cosas iguales no tienen derechos iguales.³⁸

En efecto, no resulta correcto definir el derecho de propiedad en base a las facultades del propietario, pues si bien, en los bienes muebles generalmente las facultades son coincidentes, en los bienes inmuebles varían mucho las que pueda tener un propietario

³⁸ *Cfr.* Gutiérrez y González, Ernesto. *Ob. cit.* Pág. 231.

de las que pueda tener otro; por ejemplo, aún y cuando las medidas del inmueble objeto de la propiedad sean las mismas, no son iguales los derechos del propietario de un bien ubicado en el primer cuadro de la ciudad, que las del propietario del predio ubicado en la periferia de la ciudad, o las de un propietario de un predio comunal o ejidal. Tal y como se establece en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en la Ley Agraria.

Finalmente, concluyo diciendo que en nuestro país el Estado es el propietario originario de la propiedad, y éste tiene la facultad de delegar a los particulares la propiedad privada, tal y como lo establece el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tema del cual abundaremos en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II.- EL PATRIMONIO DEL ESTADO

2.1.- LA SOBERANÍA DEL ESTADO.

En el concepto clásico de Bodino, la soberanía se define como “El poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes”. Al principio, este concepto surge como un elemento defensivo de su independencia frente a otros poderes, por ejemplo, el Imperio, la Iglesia, el Poder Feudal, etc.; posteriormente, la idea de soberanía sirve para fortalecer y extender el poder del monarca absoluto. Sin embargo, de la creencia del poder divino de los reyes, se pasará a las teorías pactistas, para desembocar en la Revolución Francesa, en las concepciones de soberanía nacional y soberanía popular.³⁹

Al paso del tiempo, la realidad social, política y cultural de los pueblos ha evolucionando, por lo que, ante esta transformación el concepto clásico de soberanía tuvo necesariamente que evolucionar junto con éstos para adecuarse a su realidad actual convirtiéndose en el principio más importante que poseen las Naciones independientes y, que ahora se define como:

“La facultad del pueblo para hacer aplicar sus leyes y su derecho de autodeterminación consistente en la libre decisión de escoger y modificar la forma en que habrá de ser gobernado.”⁴⁰

³⁹ Cfr. *Diccionario Jurídico Espasa*. Espasa-Calpe. España. 1998. Pág. 922.

⁴⁰ Rabasa, Emilio O., Caballero, Gloria. *La Constitución del Pueblo Mexicano*. Porrúa. México. 2004. Pág. 155.

Pues, a diferencia del pasado donde los gobiernos eran instituidos por honra de supuestos poderes divinos otorgados a familias u hombres que ejercían la monarquía absoluta o el imperio, en la época actual, las Naciones independientes instituyen su gobierno para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, y esta sociedad es quien tiene el derecho incuestionable de establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su bienestar así lo requiera, por consiguiente, hoy por hoy, la soberanía radica en el pueblo.

México, a lo largo de su dolorosa historia⁴¹, ha luchado por hacer realidad el principio de que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, formulado por Morelos en Los Sentimientos de la Nación, o también llamados, Decreto Constitucional de Apatzingán, y que fue recogido por lo primeros constituyentes mexicanos en la Constitución de 1824.

En la nueva Carta de 1857, el Congreso proclamó altamente el dogma de “la soberanía radica en el pueblo” conjuntamente con los de “el pueblo se gobierna por el pueblo”, “el pueblo legisla” y “al pueblo le corresponde reformar o variar sus instituciones”.

Poco después de pronunciados estos ideales, la Constitución de 1857 fue desconocida por Comonfort y los gobiernos ilegítimos de Zuloaga y Miramón, y más tarde, por la invasión extranjera por Napoleón III y la imposición del archiduque Maximiliano de

⁴¹ *Cfr. Rabasa, Emilio O., Caballero, Gloria. Ob. cit..* Págs. 153 a 156. Los antecedentes descritos respecto a la soberanía en nuestro país fueron tomados del comentario al artículo 39 Constitucional de la obra en cita.

Habsburgo, quien ocupó por poco tiempo el trono imperial, pretendiendo gobernar al país.

Con este ataque a la independencia y a la soberanía del pueblo mexicano, se levantó la recia figura de Benito Juárez, quien frente a los poderosos enemigos extranjeros y los traidores aliados a ellos, sostuvo la bandera de la legalidad republicana y el derecho que le asistía a los mexicanos para gobernarse y llevar una vida independiente, pero pese a la desigualdad de los rivales, triunfó la justicia y la razón, y el 15 de julio de 1867, Juárez volvió victorioso a la Ciudad de México, pronunciando a la Nación aquellas celebres palabras: "Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos, entre las naciones como entre los individuos el respeto al derecho ajeno es la paz", regla suprema entre la convivencia pacífica y justa de todos los pueblos de la tierra.

En el siglo XX, el pueblo de México, en uso de su derecho consagrado en la Constitución, luchó contra la dictadura de Porfirio Díaz y el gobierno tiránico de Victoriano Huerta. El Constituyente de Querétaro, confirmó una vez más el principio de soberanía en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, estableciendo en el artículo 39: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder político dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."⁴²

Sin embargo, es indudable que la soberanía opera también en el orden internacional,

⁴² *Idem.* Pág. 155.

principio que se ve reflejado en la Doctrina Mexicana de Genaro Estrada, la cual señala que los gobiernos, mediante el reconocimiento, no deben calificar expresamente la validez o invalidez, la legitimidad o ilegitimidad de los órganos gubernamentales de otra Nación. Asimismo, podemos decir que la soberanía en el plano internacional otorga a la Nación que la sustenta plena libertad para establecer relaciones con otros Estados u Organizaciones de Estados e Internacionales, para celebrar convenios o tratados que respeten totalmente la independencia de su territorio y la vigencia de sus leyes e instituciones, así como para someterse a las normas que en Derecho Internacional se han creado para la pacífica convivencia de los países de la Tierra y para salvaguardar los derechos humanos de los hombres.

En conclusión, la suscrita considera que: “La soberanía es el poder superior que radica en el pueblo y que otorga a cada Estado su independencia, autonomía y decisión de su régimen interno, la facultad de aplicar la legislación que emane de sus propios órganos legislativos derivada de su realidad social, económica y cultural, facultad que debe respetar los derechos del hombre consagrados a nivel internacional y que está por encima de cualquier otro poder externo, pues cada país es libre e independiente.”

2.1.1.- El territorio nacional.

Como es de todos sabido, el Estado está conformado por cuatro elementos esenciales: territorio, población, gobierno y soberanía, empero, en el presente capítulo nos avocamos al estudio y análisis del Patrimonio del Estado, por lo que trataremos de manera especial el primero de los elementos enunciados.

Según el maestro Andrés Serra Rojas, el territorio es: “El espacio o porción geográfica delimitada de la superficie terrestre, subsuelo, espacio, etc., sobre la cual el Estado ejerce exclusivamente la potestad de imperio”.⁴³

Ahora bien, el jurista Miguel Acosta Romero, señala: “El territorio constituye la realidad físico-geográfica que en nuestros días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía.”⁴⁴

A mi juicio, el territorio no debe encasillarse al espacio geográfico donde el Estado ejerce su soberanía, sino que debe tratarse como un elemento integral, pues el aspecto físico que lo compone influye directamente sobre la población o núcleo social que en él reside, pues su clima, tipo de suelo, riqueza forestal, mineral, marítima, etc., marcan evidentemente su cultura y economía.

En México, el territorio está regulado por los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución Política Federal, y en resumen, está formado por los siguientes elementos: la superficie terrestre del planeta que conforma nuestro país, el mar territorial, la plataforma continental, los zócalos submarinos, el subsuelo, el espacio aéreo, el mar patrimonial o zona económica exclusiva, todos ellos con las limitaciones que establecen los artículos 27 y 42 Constitucionales, así como el Derecho Internacional.

⁴³ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo II. 22ª ed. Porrúa. México. 2003. Pág. 183.

⁴⁴ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 16ª ed. Porrúa. México. 2002. Pág. 80.

Asimismo, encontramos que el territorio nacional está dividido geopolíticamente, y es precisamente el artículo 43 de la Constitución Política Federal, el que establece las partes integrantes de la Federación, misma que se compone de 31 Estados y el Distrito Federal, y es en este último, donde residen los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, podemos decir que los Estados cuentan con subdivisiones, llamadas Municipios, los cuales se regulan en el artículo 115 de nuestra Carta Magna, siendo excepción el Distrito Federal, el cual se subdivide en Delegaciones, pues no alcanza todavía el rango o investidura de un Estado.

Es importante precisar, que el artículo 73, fracción I, de nuestra Carta Magna otorga la facultad al Congreso de la Unión para admitir nuevos Estados, dentro de los límites que establece la fracción III del dicho precepto, los cuales son: 1.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos, 2.- Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política, 3.- Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día que se les remita la comunicación respectiva, 4.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido, 5.- Que sea

votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados presentes en sus respectivas Cámaras, 6.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, y 7.- Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de la que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados.

Por último, es importante precisar que tanto los 31 Estados de la Federación, el Distrito Federal y los Municipios están investidos de personalidad jurídica y patrimonio propios, patrimonio que deberá ser utilizado para sufragar los gastos y necesidades administrativas y económicas que se susciten en cada uno de sus territorios, debiendo respetar los bienes que por propia disposición legal erigida en la Constitución General Política como en la Ley General de Bienes Nacionales, son de dominio exclusivo de la Federación, denominados bienes de dominio público de la Federación, aunque éstos se encuentren comprendidos dentro de sus territorios estatales y municipales, pues dichos bienes se manejan con un régimen jurídico diferente y particular, que más adelante será tratado en este Capítulo.

En efecto, puede considerarse que México cuenta con un territorio de 1,977,183 km² sin incluir el área insular que es de 5,373 km², el cual está dotado de todas las calidades de tierras, climas y topografía; sin embargo, no somos un país que pueda fiarse de un futuro promisorio respecto a la agricultura y explotación de los demás recursos

naturales, debido a nuestra insuficiente economía para invertir en equipos y técnicas modernas, razón por la que en varios rubros como el minero, aguas, servicio público terrestre, aéreo, puertos, sistemas de comunicación vía satélite, radio, televisión, ganadería, concesión de obras, etc., el Estado ha tenido que permitir que la iniciativa privada invierta en éstos rubros, otorgándolos en concesión, por un tiempo determinado y con las limitaciones y condiciones que éste fije, conservando indudablemente la propiedad nacional sobre los bienes afectados o concesionados.⁴⁵

Sin embargo, el territorio sobre el cual el Estado ejerce su dominio y soberanía es fijado por límites denominados fronteras, las cuales son demarcaciones políticas naturales y artificiales que marcan las limitaciones de ese poder soberano frente a otros Estados, mismas que están fijadas en nuestra Constitución Política Federal y en diversos tratados celebrados con los Estados vecinos, los cuales son llevados a cabo mediante tratados de paz o convenciones voluntarias, supervisadas y definidas en caso de controversia por órganos supranacionales pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas, en cuyos casos la soberanía de los Estados se ve superada por el Derecho Internacional, en pro del orden mundial.

2.1.2.- Dominio directo y originario de la Nación.

La propiedad en la época precortesiana diverge totalmente del concepto de la propiedad romana y de la propiedad actual, pues ésta se dividía en diversos grupos, cada uno con

⁴⁵ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Porrúa. México. 1999. Págs.182 y 183.

sus propias características y distinciones, mismos que me permito señalar a continuación:⁴⁶

1.- **Tecpantlalli.**- La propiedad territorial de los monarcas y las tierras destinadas para culto.

2.- **Pillali.**- La propiedad de los nobles y guerreros.

3.- **Michimalli.**- Las tierras para los servicios militares.

5.- **Calpulli.**- Las tierras comunales divididas en parcelas o congregación de casas que podían transmitirse a los herederos, imponiéndoles la obligación de cultivarlas por dos años, esta forma de propiedad guarda alguna semejanza con el ejido; sin embargo, el calpulli guarda una diversa vinculación política, económica y religiosa.

Posteriormente, en la época colonial⁴⁷, la propiedad emanaba del Real Patrimonio de la Corona Española, en ese tiempo, la propiedad privada estaba sujeta a diversas circunstancias y condiciones que se establecían en las Leyes de Indias, la repartición de tierras se hacía condicionalmente para poblar, cultivar y residir en ellas, la reversión en los títulos fue una práctica constante en la Colonia, se establecieron constantes limitaciones a la propiedad territorial y a los abusos de su acumulación, la legislación colonial fue protectora de la propiedad comunal del indígena creando el fundo legal, las Leyes de Indias establecieron importantes restricciones a la propiedad de las

⁴⁶ Cfr. Burgoa, Ignacio. *Ob. cit.* Págs. 41 a 53. Los antecedentes de la propiedad en la época prehispánica fueron tomados de manera resumida del autor en cita.

⁴⁷ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª ed. Porrúa. México. 1999. Págs. 353 a 357. Los antecedentes de la propiedad nacional relativos a las épocas de la Colonia, la Independencia y de terrenos baldíos fueron tomados de forma resumida del autor en cita.

corporaciones religiosas, todas éstas disposiciones se pueden observar tanto en la mencionada Legislación de Indias como en las Cédulas Reales de 1687, 1695, 1754 y 1798.

Posteriormente, en la época independiente, la Nación Mexicana sustituyó a la Corona Española en todos sus derechos, y por consiguiente en los títulos legítimos de propiedad; sin embargo, debido a su nueva creación e inexperiencia para gobernar se presentaron múltiples irregularidades, lo anterior, debido a que las antiguas Intendencias, Regiones o Provincias, comenzaron a ejercer sus gobiernos autónomos y, como consecuencia, su competencia territorial y, en materia de terrenos baldíos, los nuevos Estados comenzaron a otorgar títulos de propiedad de los terrenos baldíos en forma desordenada y confusa, inclusive, seguían utilizando las leyes coloniales en esa materia, pero con aplicación de dichos gobiernos estatales independientes.

Ante tal situación caótica y problemática de la titulación y reversión de la propiedad territorial, se tuvo la necesidad de federalizar esta materia, quitándole a los Estados estas atribuciones, por lo que el artículo 72 fracción XXV de la Constitución de 1857, otorgó al Congreso la facultad de fijar las reglas a que debían sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

En este sentido, el 22 de julio de 1863 se creó la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, la cual conservó las características de la legislación española en esta materia, pues procuró que la Nación titulara debidamente la propiedad, con la obligación de los pobladores de cultivarla, y sobre todo se evitó la concentración de la

propiedad en una sola persona, o sea, evitaba los latifundios, fijando el límite de propiedad en 2,500 hectáreas.

Sin embargo, el objetivo de la Ley anterior no se vio totalmente cumplido, pues en aquella época la propiedad es intensamente acaparada por las compañías deslindadoras y por los políticos de la época que se adueñaron de enormes extensiones de tierras en las que fácilmente cabían algunos países de Europa, por lo que el 15 de diciembre de 1883, se creó la Ley de Colonización, en la que el Ejecutivo tenía la facultad de mandar deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos con las comisiones, ingenieros y el sistema que considerara necesarios para tal fin. Asimismo, en esta Ley se establecía que las fracciones no excederían, en ningún caso, de 2,500 hectáreas, siendo ésta la mayor extensión que podía otorgarse a un individuo, mayor de edad y con capacidad para contratar.

Las condiciones impuestas por las antiguas legislaciones se ven drásticamente afectadas por el surgimiento de la Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos del 21 de marzo de 1894, ya que el régimen de propiedad territorial que se había venido utilizando en semejanza con la legislación colonial cambia a un régimen de propiedad romana, tradicional y absoluta, sin reversiones ni restricciones ni limitaciones del poder público, situación que fomenta la formación de grandes latifundios.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, la influencia del clero mexicano creció de manera considerable, la distribución de la propiedad privada en manos de unos cuantos, el

despojo de los derechos de los campesinos sobre sus tierras, las condiciones lastimeras en que se encontraba tanto el sector agrario como el obrero en México, la violación de sus derechos más elementales por los sectores gubernamental y económico, este último conformado en gran parte por extranjeros, caos que desembocó en la Revolución de 1910, la cual culminó en 1917 con la creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente nos rige y a la que el Constituyente le imprimió un carácter eminentemente social.

Sobre el particular, es importante recordar lo manifestado en la parte final del Capítulo anterior, respecto de que el Constituyente de 1917 fue influenciado por las ideas de Augusto Comte y de León Duguit, en el sentido de que el derecho de propiedad no puede ser innato al hombre ni antecesor a la sociedad, pues es imposible imaginar al hombre aislado, con derechos absolutos e inherentes, razón por la que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 en su primer párrafo dispone que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”

Tal derecho originario del Estado sobre la propiedad territorial se observa claramente en la disposición establecida en el párrafo segundo del mencionado artículo 27, pues dicha disposición le concede la facultad de expropiar los bienes que otorgó en propiedad privada a los particulares cuando exista una causa de utilidad pública, mediante una indemnización.

En efecto, el Estado tiene la potestad soberana de expropiar los bienes de los particulares, pero con ciertas limitantes, o sea, sólo cuando haya una causa de utilidad pública plenamente justificada, en la que el perjuicio que sufre el particular es mucho menor al beneficio que ese acto expropiatorio causará a la comunidad o a la sociedad misma; lo anterior, con la premisa de que si dicha causa de utilidad pública no está plenamente justificada o no se llevare a cabo la obra de utilidad pública objeto de la misma dentro de los cinco años siguientes, el particular afectado puede pedir ante los órganos jurisdiccionales competentes la reversión del bien expropiado.

Asimismo, el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, faculta al Estado para imponer las limitaciones y modalidades que dicte el interés público, dichas limitaciones constituyen cargas positivas o abstenciones a los titulares del derecho de propiedad privada, que el legislador de cada época considera importantes para el bienestar del interés general, con la tendencia de proteger a la sociedad misma del uso abusivo de ese derecho real, el cual por su propia naturaleza es amplísimo. No omito señalar que en el punto 1.2.2 del Capítulo anterior, se trató este tema ejemplificándose numerosos casos en que el legislador impone limitaciones a la propiedad derivada.

En el mismo párrafo, el Constituyente de 1917 protege el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de distribuir equitativamente la riqueza pública; además, marca las normas para el fraccionamiento de los latifundios y para la dotación de la pequeña propiedad rural.

El párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, otorga a la Nación el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, así como de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos o yacimientos se encuentren en ellos, incluyendo la riqueza petrolera y sus derivados.

Sobre éste rubro es importante aclarar, que en materia minera el Estado puede otorgar concesiones sobre el aprovechamiento y explotación de las vetas y yacimientos mineros, de conformidad con el párrafo sexto del artículo en estudio, pero, por lo que respecta al petróleo, hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos, materiales radioactivos y la energía eléctrica y nuclear, no se otorgarán concesiones a los particulares y el Estado será el único encargado de su uso, aprovechamiento y explotación, por convenir así a los intereses del país, pues se han considerado éstas últimas como áreas estratégicas de la Nación, en concordancia con las disposiciones y limitaciones establecidas en los artículos 25 y 28 Constitucionales.

Los párrafos quinto y sexto del mismo precepto, se refieren al dominio inalienable e imprescriptible, así como al uso, aprovechamiento y explotación de la Nación sobre las aguas nacionales, en cualquiera de sus formas, las cuales pueden ser marítimas, interiores, superficiales y subterráneas, otorgando a los particulares o a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, su aprovechamiento y explotación mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

En las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 27 Constitucional, el Estado limita a los extranjeros, asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia pública o privada, las

sociedades mercantiles y los bancos, para adquirir el dominio de tierras y aguas, con el fin de proteger su soberanía, su propiedad originaria y la creación de monopolios, lo anterior, en concordancia con el artículo 28 de nuestra Carta Magna.

En la fracción VI del artículo 27 Constitucional, se reconoce la capacidad de los Estados y de los Municipios para adquirir los bienes raíces necesarios para sus servicios.

Asimismo, la fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra para actividades productivas, de igual manera, protege la integridad de los núcleos agrícolas y regula el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común.

Por otra parte, los artículos 14, 16 y 22 Constitucionales, prohíben la confiscación y la privación de las propiedades, posesiones o derechos de los gobernados, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en las que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En tales circunstancias, tenemos que el derecho originario de propiedad sobre las tierras, aguas y recursos naturales que pertenece al Estado, le faculta para especificar cuales son los bienes que pueden ser otorgados en concesión y cuales son los bienes sobre los que la Nación se reserva el dominio absoluto para su uso, aprovechamiento y explotación, atendiendo a su importancia y trascendencia en la vida económica, jurídica y administrativa del país.

2.1.3.- La propiedad del Estado sobre su territorio.

Como ha quedado expuesto con anterioridad, el primer párrafo del artículo 27 de la Carta Fundamental otorga a la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de su territorio y le otorga la facultad de transmitir la propiedad derivada de ellas a los particulares, consecuentemente, el párrafo tercero del mismo precepto, faculta a la Nación para imponer a la propiedad privada en todo tiempo las modalidades y limitaciones que dicte el interés público.

En este orden de ideas, el particular sustituye al Estado en el ejercicio del derecho privado, pero conservando aquél un derecho superior para regular el régimen de la propiedad como una función social y siempre encaminada al interés público, de ahí que el párrafo segundo del mencionado artículo 27 Constitucional prevea las expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Asimismo, nuestra Constitución conjuntamente con el Derecho Internacional reconoce el principio de extraterritorialidad, que se define como: “El privilegio reconocido a los representantes de un Estado extranjero que lo libere de la jurisdicción de un país dado”⁴⁸ y es así que el artículo 27, fracción I, segundo párrafo, dispone: “El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la

⁴⁸ Serra Rojas Andrés. *Ob cit.* Pág. 187.

propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.”

Siendo claro que, bajo la premisa de reciprocidad que dispone el párrafo antes transcrito y el Derecho Internacional, el Estado Mexicano también ejerce su derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles que como embajadas o legaciones se establezcan en otros países.

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

Por otra parte es importante señalar que, a partir de la Constitución de 1917, ha sido una tendencia clara y definida en el constitucionalismo contemporáneo establecer en la Ley Fundamental las bases del régimen económico de cada Nación, el cual en el caso concreto está íntima e indiscutiblemente relacionado con el inalienable e imprescriptible derecho de propiedad que el Estado ejerce sobre las tierras, aguas y recursos naturales del territorio mexicano.

A esta tendencia se le ha llamado “constitucionalismo social”, a tal grado que algunos juristas empezaron a denominar constitución económica a aquella parte del texto constitucional, que en capítulo especial o preceptos determinados, estatuyen las normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica nacional.

Siendo así, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, son los artículos 25, 26, 27 y 28 el corazón de las normas constitucionales en materia económica, aunque, desde luego, existen otros principios que configuran el régimen económico, como son el propio artículo 4° que contiene una definición de democracia integral, el artículo 5° en lo referente a la libertad de trabajo, el artículo 40 que habla de las bases constitucionales del régimen impositivo, el artículo 73 que otorga al Congreso de la Unión diversas facultades de contenido económico, el artículo 74 que atribuye a la Cámara de Diputados facultades exclusivas en materia de finanzas públicas, el artículo 89 que establece facultades importantes del Presidente de la República en esa materia, el artículo 115 que regula el Municipio, el artículo 117 que establece prohibiciones a los Estados en materias económicas reservadas a la Federación y prohíbe aquellos actos que puedan interferir en la unidad económica nacional, el artículo 118 que prohíbe a los Estados establecer cierto tipo de derechos sobre importaciones o exportaciones, el artículo 123 que establece las bases de las relaciones entre capital y trabajo y, el 131 que otorga facultades amplias a la Federación en materia de intervención económica.

Sin embargo, es el artículo 25 Constitucional el que establece la rectoría económica del Estado, concepto que a mi juicio puede definirse como: “La facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga nuestra Constitución.”

El concepto de rectoría equivale a la función misma de gobernar, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra rectoría deriva del vocablo rector,

y significa: “El que rige o gobierna, persona a cuyo cargo esta el gobierno y mando de una comunidad, hospital o colegio.” El término rectoría está vinculado con el vocablo regir, que se define por el citado diccionario como: “Dirigir, gobernar o mandar. Guiar, llevar o conducir una cosa.”⁴⁹

El propio artículo 25 de la Constitución Política Federal, en su primer párrafo, substancialmente señala que la rectoría del desarrollo económico nacional debe garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático mediante el fomento, el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, así como el que se permita el libre ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad es protegida por la Ley Fundamental.

Ahora bien, debe entenderse que el desarrollo a que se refiere el primer párrafo del artículo 25 Constitucional, debe ser integral, esto es, que debe atender tanto los aspectos económicos como los sociales, culturales y políticos, toda vez que este desarrollo integral se encuentra conectado de manera inseparable con el principio de democracia que rige o debiera regir en nuestro país, y el que de acuerdo con el artículo 3° de nuestra Ley Suprema se define no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Este carácter integral del desarrollo debe también entenderse, en propiciar de manera equilibrada que los beneficios del desarrollo

⁴⁹ *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. 22ª ed. Espasa. 2001. Pág. 1302.

y abarcar a la totalidad y diversidad de grupos y regiones del país evitando fenómenos de privilegio o beneficio indebido para algún grupo o área específica de la Nación,

Sin embargo, la realidad que vive el pueblo mexicano se ve alejada de los más altos valores, deseos y principios que inspiraron al Legislador en los preceptos constitucionales antes citados, pues tanto la democracia como el desarrollo integral que en teoría deberían revestir un beneficio equitativo para todos los sectores sociales de la población mexicana y para todas y cada una de las regiones del país, resultan una utopía, situación que se palpa claramente cuando los mexicanos nos enfrentamos a los graves problemas de desempleo, a los salarios mínimos irrisibles que se establecen para los trabajadores, al olvido y discriminación en que viven nuestros pueblos indígenas, al rezago educativo, a las condiciones lastimeras de nuestros centros de salud pública, al deficiente manejo y explotación de nuestros recursos naturales, etc.; no obstante lo anterior, los mexicanos todavía guardamos la esperanza de que dichos principios resguardados en nuestra Constitución no sean sólo letra muerta y que el Estado, en esa función rectora, logre dar a este pueblo un nivel de vida decorosa, oportunidades de trabajo y superación a los mexicanos, así como un óptimo aprovechamiento de nuestras tierras, aguas y recursos naturales con que cuenta este maravilloso territorio.

Ahora bien, siguiendo con nuestro estudio del derecho originario de propiedad del Estado sobre su territorio y la función rectora que éste ejerce sobre el desarrollo económico nacional, pasaremos a analizar un aspecto medular en nuestro tema de tesis, consistente en aquellas actividades que se consideran fundamentales para el desarrollo nacional y, por tanto, el Estado se reserva de manera exclusiva su dominio y rectoría,

sin que se encuentre violentada la prohibición general sobre la existencia de monopolios, en efecto, estamos hablando de las denominadas “estratégicas”, así como de aquellas actividades tendientes a la satisfacción del interés general y necesidades populares que en cada etapa del desarrollo nacional el Estado determina como “prioritarias”, en éstas, no es indispensable que el sector público participe, pues existe la posibilidad que dichas áreas sean atendidas por el sector privado o social a través de la respectiva concesión que el Gobierno Federal les otorgue, con las limitaciones y modalidades que exigen las leyes.⁵⁰

Aunque nuestra Carta Magna no da una definición de estas dos áreas denominadas estratégicas y prioritarias, a mi juicio pueden definirse en base a los elementos que se desprenden de los preceptos constitucionales que las rigen, artículos 25, 27 y 28 Constitucionales:

1.- Las áreas estratégicas.- Son aquellas funciones, servicios y explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional revisten una importancia soberana, por lo que deben ser atendidas en base al interés general que sólo garantiza el manejo exclusivo del Estado, y cuyo objetivo no está en lograr la máxima ganancia posible, sino en diseñar y manejar la estrategia nacional de desarrollo en beneficio de todos los mexicanos.

2.- Las áreas prioritarias.- Son aquellas actividades relativas a la explotación de recursos naturales o a la prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer el

⁵⁰ Cfr. Cámara de Diputados. *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo V. Comentario al artículo 28 por Ruperto Patiño Manferrer. 3ª ed. Porrúa. México. 2000. Pág. 13.

interés general o las necesidades populares, que por su destacada importancia en el desarrollo económico de cada época, el Estado se reserva su inalienable e imprescriptible dominio, cuyo uso, explotación o aprovechamiento por parte de los particulares o de las sociedades legalmente constituidas sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de conformidad con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

En apoyo a lo antes expuesto, me permito transcribir la parte medular de los preceptos constitucionales que rigen las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación:

El cuarto párrafo del artículo 25 Constitucional establece que: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Por su parte, el artículo 27 Constitucional en sus párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo dispone: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u

orgánicos de metales de ser susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que están ligados constantemente a corrientes constantes, las de los ríos o sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República o un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, causes, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas, y los causes lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos,

el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de esta agua se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos en que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y cuya inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaraciones correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean, tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar,

distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

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

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo 28 dispone: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o

permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

En esta tesitura, podemos afirmar que ninguna de las áreas estratégicas debe manejarse únicamente bajo criterios comerciales o empresariales, pues si bien es cierto que el Estado debe buscar y asegurar la viabilidad económica de las empresas de la Nación, éste no debe ser el único criterio que rijan su conducta como empresario. Por ejemplo, al Estado le corresponde el manejo exclusivo del petróleo, los hidrocarburos, la petroquímica básica, la electricidad, etc., y en este manejo o rectoría debe buscar y apoyar su desarrollo y efectividad en beneficio del interés general, aunque para ello, tenga que sacrificar algunos márgenes de ganancia.⁵¹

En este sentido, el quinto párrafo del artículo 28 Constitucional substancialmente establece que, sólo el Gobierno Federal, directamente o a través de organismos dependientes de él, pueden tener la propiedad y el control de las áreas estratégicas así definidas, por ello, la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de dichas áreas es el organismo público descentralizado.

Lo anterior, no implica que el Gobierno y sus organismos vean limitadas sus facultades para contratar todo tipo de bienes y servicios con particulares para el buen desempeño de sus actividades. El referido artículo 25 establece que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

⁵¹ *Idem.* Pág. 34.

Por otra parte, el carácter prioritario de un área es eminentemente relativo, depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo y no es indispensable que el sector público participe en todas las áreas prioritarias del desarrollo; en principio, su participación es opcional y es posible que dichas áreas sean atendidas sólo por el sector privado o sólo por el social, en cuyo caso será la regulación legal correspondiente la que establezca las modalidades de gestión de dichas áreas prioritarias en atención al interés general.

Finalmente, conviene señalar que la rectoría económica del Estado, tal como se define en el artículo 25 Constitucional, no es una facultad exclusiva de un sólo poder en nuestro sistema constitucional, pues a nivel general y dentro del campo de sus respectivas atribuciones, los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, coparticipan en esta importante atribución de la rectoría del desarrollo nacional.

El alcance del principio de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, así como la clasificación de los bienes y recursos de dominio originario en el territorio nacional considerados estratégicos o prioritarios, así como la composición y características de una economía mixta en la que interactúan el sector público y el sector privado, son materias abiertas a la evolución del tiempo, a las circunstancias y prioridades que vayan surgiendo en el devenir histórico de la Nación.⁵²

⁵² Cámara de Diputados. *Ob. cit.* Pág. 34

2.2.- RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES DEL ESTADO.

El dominio del Estado comprende los bienes o cosas susceptibles de apropiación que éste destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, sometidos a un régimen de derecho público, establecido en la Constitución Política Federal y en las leyes secundarias aplicables en esta materia.

En este orden de ideas, la suscrita considera que los bienes que conforman el dominio nacional se pueden clasificar de acuerdo al régimen que establece la Ley Fundamental, tal y como a continuación se expone:

1.- Los bienes de la Nación.- Los que establecen los artículos 27 y 42 a 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se resumen en las tierras, aguas, espacio aéreo y recursos naturales, de todo tipo, que conforman el territorio de este país.

2.- Los bienes de los Estados, Distrito Federal y de los Municipios.- De acuerdo a la facultad que otorga la fracción VI del artículo 27 Constitucional, misma que a la letra dispone: “Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”

3.- Los bienes de las dependencias, entidades y organismos descentralizados que el Estado requiera para el ejercicio de su rectoría. De conformidad con las atribuciones

que le otorgan los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política Federal en relación directa con las disposiciones expresas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley General de Bienes Nacionales y demás relativas en esta materia.

2.2.1.- Los bienes de la Federación.

La historia jurídico administrativa de los bienes que forman el patrimonio de la Nación es rica en antecedentes y experiencias, producto de la evolución de nuestras instituciones y leyes, las que han estado estrechamente vinculadas y han sido producto del dinamismo que deben tener las dependencias y organismos públicos que buscan perfeccionar su funcionamiento para cumplir cabalmente con las atribuciones que les han sido encomendadas.

A principios del siglo XX, se empezó a diferenciar el régimen jurídico aplicable a la propiedad pública; y en 1941 cuando se expidió la primera Ley General de Bienes Nacionales cuya importancia consiste en haber adecuado los principios de la Ley Sobre Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales de 1902, con los preceptos del nuevo marco constitucional de 1917.⁵³

Es importante señalar que la mencionada Ley General de Bienes Nacionales sufrió numerosas reformas y adiciones, entre las que podemos citar las publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de enero de 1969, 8 de enero de 1982, 7 de febrero de

⁵³ Gutiérrez y González, Ernesto. *Ob. cit.* Pág. 145.

1984, 21 de enero de 1985, 25 de mayo de 1987, 7 de enero de 1988, y recientemente la *abrogación* de la del 7 de enero de 1982 por la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 20 de mayo de 2004, la cual entró en vigor el día 21 del mismo mes y año.⁵⁴

Podemos decir con acierto que este ordenamiento constituye la ley fundamental de aplicación a todo universo de bienes que integran el acervo patrimonial de la Nación y las leyes especiales correlativas que contemplan aspectos específicos afines a cada materia, en concordancia con los artículos 27 y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales textualmente establece que: “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer: I.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación; II.- El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; III.- La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles; IV.- Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; V.- Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales; VI.- Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las

⁵⁴ *Idem.* Pág. 146.

entidades, y VII.- La normatividad para regular la realización de avahíos sobre bienes nacionales.”⁵⁵

La Ley General de Bienes Nacionales establece las bases y los principios generales conforme a los cuales se deberá ejercer la administración de la propiedad inmueble federal, además de prever los medios por los que el Gobierno Federal debe determinar el uso o aprovechamiento más adecuado de los inmuebles federales, los cuales deben estar sujetos a una rigurosa prelación o jerarquización de las necesidades que el Estado tiene que atender y satisfacer en base al interés general, de tal suerte que se deben garantizar de manera prioritaria los inmuebles que tengan las instituciones para la consecución de fines públicos o de beneficio o interés general.

Asimismo, la Ley General de Bienes Nacionales contempla la posibilidad de otorgar concesiones de uso y aprovechamiento sobre los bienes de dominio público para llevar a cabo actividades de interés social. En términos generales, las concesiones se han venido otorgando a favor de particulares o sociedades legalmente constituidas para realizar actividades en la zona federal terrestre y marítima, y sobre las cuales se han establecido diversas limitaciones, como la que se analiza en este tema de tesis, prevista en el artículo 16 del ordenamiento legal en cita, mismo que al tenor establece: “Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sobre bienes sujetos al régimen de

⁵⁵ La Ley General de Bienes Nacionales del 7 de enero de 1982, vigente hasta el 20 de mayo de 2004, en su artículo 1º establecía que el patrimonio nacional se componía de: “I.- Bienes de dominio público de la Federación y, II.- Bienes de dominio privado de la Federación.” Esta diferencia entre el carácter que ostentaban los bienes de la Federación correspondía básicamente al objetivo que perseguía cada unos de ellos, esto es, los bienes de dominio público estaban íntimamente relacionados con las áreas estratégicas y prioritarias de la Nación, las cuales están destinadas indiscutiblemente a proporcionar un beneficio general a todos los mexicanos, así como a resguardar la soberanía del Estado; en cambio, los bienes de carácter privado, se derivaban de las complejas relaciones de la Administración Pública e inclusive surgieron como exclusión de la clasificación de los bienes de dominio público. Nótese que la clasificación de bienes de dominio privado de la Federación ha desaparecido en el ordenamiento legal vigente.

dominio público de la Federación *no crean derechos reales*; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.”

2.2.2.- Los bienes de dominio público de la Federación.

Según el criterio de Hauriou: “El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sea por decisiones administrativas y, que a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidas por las reglas de inspección. El dominio público está constituido por el conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares. En ocasiones la Federación tolera determinados aprovechamientos precarios y transitorios, con el objeto de ser debidamente utilizados.”⁵⁶

La doctrina mexicana ha resumido la discusión sobre la naturaleza del dominio público en dos grandes opiniones:⁵⁷

a).- En la primera se sostiene que, la condición que debe presentar un inmueble de dominio nacional para constituir una dependencia del dominio público, es de *-no ser*

⁵⁶ Alsina, Hugo, Arguas, Margarita, Bartolini Ferro, Abraham. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo II. Driskill. Argentina. 1954. Págs. 237 y ss.

⁵⁷ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.* Pág. 198.

susceptible de propiedad privada por su naturaleza-. Los bienes de dominio público son por su naturaleza insusceptibles de propiedad, y aún por lo que se refiere al mismo Estado, por lo que éste no tiene la cualidad de propietario, y

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

A mi juicio, la segunda tesis es aceptable, pues inclusive la Legislación Mexicana se orienta en esta segunda opinión, de acuerdo con la tradición jurídica y con el texto de la vigente Ley General de Bienes Nacionales, la cual en sus artículos 4º, 6º, 9º, 13 y 15 sustancialmente establece que: *los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público* o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, se consideran bienes regulados en leyes específicas, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Asimismo, se dispone que los bienes que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes,

continuarán en el régimen de dominio público hasta en tanto no sean *desincorporados* en los términos de esta Ley.

En tal virtud, a mi consideración los bienes de dominio público se pueden definir como: “El conjunto de bienes que no son susceptibles de propiedad privada, ya sea porque sean aprovechados por todos, tal es el caso de los bienes de uso común, o porque constituyan el acervo histórico, científico, artístico y cultural de la Nación, o porque pertenezcan a una entidad pública y estén directamente afectados a la prestación de un servicio público o actividades concretas del Estado.”

En este orden de ideas, podemos decir con acierto que los elementos que caracterizan los bienes de dominio público son:

1.- Forman parte del patrimonio de la Nación. Esta clasificación de bienes de dominio público se refiere a aquellos bienes que constitucionalmente están reservados al dominio exclusivo de la Nación, y que por su importancia y trascendencia en el desarrollo económico, histórico, cultural, científico y artístico del país no pueden ser objeto de propiedad privada (artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales en relación directa con los artículos 27 y 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

2.- Están afectados a la utilidad pública y al interés general. La afectación se puede entender como el destino que el Estado ha otorgado a ciertos bienes nacionales para la

prestación de un servicio público que tenga como objetivo satisfacer las necesidades populares (artículo 5º, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales).

3.- El régimen jurídico que los regula es de derecho público. En este punto podemos citar varias características que reviste el régimen especial de los bienes de dominio público, tales como:

- a).- Son inalienables, o sea, están fuera del comercio (artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales).
- b).- Son imprescriptibles, o sea, no pueden ser apropiados por particulares a través de la prescripción positiva (artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales).
- c).- Son inembargables, o sea, no se puede hacer efectivo mandamiento de ejecución en su contra (artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales en relación directa con el artículo 4º del Código Federal de Procedimientos Civiles).
- d).- Son de exclusiva competencia y jurisdicción federal, o sea, sólo les son aplicables las leyes de carácter federal, consecuentemente, todo tipo de controversias legales que se susciten en relación a estos bienes serán conocidas de manera exclusiva por los Tribunales Federales (artículo 9º de la Ley General de Bienes Nacionales).
- e).- Tienen un régimen tributario especial, referente a la exención del pago de impuestos de carácter local, para estar sujetos únicamente al pago de impuestos federales (artículo

14 de la Ley General de Bienes Nacionales en relación directa con el artículo 115 fracción IV, inciso c), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Por su parte el artículo 6º de la Ley General de Bienes Nacionales señala cuáles son los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, enunciando los siguientes:

- I.- Los bienes señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
- III.- Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;
- IV.- El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V.- Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI.- Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme esta Ley;
- VII.- Los terrenos baldíos, nacionales y demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;
- VIII.- Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

- IX.-** Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X.-** Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- XI.-** Los inmuebles que formen parte de los organismos públicos descentralizados de carácter federal;
- XII.-** Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- XIII.-** Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV.-** Las pinturas murales, las esculturas o cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;
- XV.-** Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI.-** Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII.-** Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;
- XVIII.-** Los muebles de la Federación 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 estos bienes; las

piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de flora y de fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XIX.- Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

XX.- Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

XXI.- Los demás bienes considerados de dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.⁵⁸

⁵⁸ Como se ha dicho, la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, clasificaba los bienes de la Federación en bienes de dominio público y *bienes de dominio privado de la Federación*, estos últimos eran aquellos bienes que nos estaban afectados a la realización de un servicio público o servicio administrativo de interés general.

Se puede decir, que esta clasificación de bienes surgió como exclusión de los bienes que han sido catalogados como de dominio público de la Federación, pues estos bienes de dominio privado no contaban con la importancia y trascendencia que revestían, y siguen revistiendo, los de dominio público para el interés general y el desarrollo y soberanía del país.

El artículo 3º de la mencionada Ley General de Bienes Nacionales indicaba cuales eran los bienes de dominio privado de la Federación:

- I.- Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;
- II.- Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;
- III.- Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común;
- IV.- Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;
- V.- Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;
- VI.- Los demás muebles o inmuebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;

Por último nos resta decir, que de conformidad a lo establecido en el artículo 28, fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a las Secretaría y demás dependencias administradoras de inmuebles expedir la declaratoria por la que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación, asimismo, el artículo 29, fracción VI, del Ordenamiento Legal mencionado, faculta a la Secretaría para emitir el acuerdo administrativo por el que se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación y se autorice la enajenación de inmuebles federales, con excepción de los terrenos nacionales y demasías, así como terrenos ganados al mar.

2.2.3.- Aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Federación.

Con el objeto de evitar que los inmuebles destinados al servicio de las entidades de la Administración Pública Federal se mantengan ociosos, se cambie el uso que les ha sido asignado, o se exploten o aprovechen con mayor eficacia, el Estado contempla la posibilidad de otorgar concesiones de bienes de dominio público a los particulares o a las sociedades legalmente constituidas, para llevar a cabo actividades de interés social.

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

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

Los elementos que caracterizaban a los bienes de dominio privado eran:

1.- Formaban parte del patrimonio de la Nación. Esta clasificación de bienes de dominio privado se refiere a aquellos bienes que formaban parte del patrimonio nacional, pero que no revestían la importancia y trascendencia de los bienes de dominio público, ni están afectos a un servicio público ni son de interés general, por lo tanto, éstos sí pueden ser otorgados en propiedad privada a los particulares. Artículo 3° de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982 en relación directa con el artículo 27 Constitucional.

2.- Eran susceptibles de transmitir su dominio a los particulares a título gratuito o a título oneroso. Podían ser objeto de compraventa, donación, permuta, etc., todas ellas aprobadas mediante decreto del Ejecutivo Federal. Artículos 58, 59, 61, 62 y 63 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

3.- Eran imprescriptibles. No podían ser apropiados por los particulares por medio de la prescripción positiva. Artículo 60 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

Las concesiones otorgadas a terceros para realizar el uso y explotación de actividades, servicios o recursos naturales que no sean comprendidos dentro de las áreas estratégicas que se enumeran en el cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, tienen como finalidad optimizar el aprovechamiento y desarrollo de los bienes concesionados, con la premisa de satisfacer las necesidades populares y en beneficio del propio Estado, ya que en algunos casos, éste se encuentra económicamente imposibilitado para ejercer o continuar ejerciendo su rectoría, desarrollo y modernización.

Sin embargo, el otorgamiento de concesiones de bienes de dominio público a los particulares, esta legalmente limitado a fin de proteger el derecho real de propiedad del Estado sobre los bienes concesionados, lo anterior, encuentra su lógica en las características de importancia y trascendencia que guardan estos bienes de dominio público para la economía, desarrollo e interés general del pueblo mexicano.

4.- Eran inembargables. No podía ser efectuado mandamiento de ejecución en su contra. Artículo 60 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

5.- Podían ser objeto de todos los contratos que regule el derecho común. Todos los contratos que se realizarán sobre bienes del dominio privado entre particulares y el Estado, se debían relacionar directamente con los objetos que perseguían las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, exceptuando la donación y el comodato, mismos que debían realizarse mediante decreto del Ejecutivo Federal. Artículos 71 y 59 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

6.- Eran de exclusiva competencia y jurisdicción federal. Todas las controversias judiciales relacionadas con los bienes de dominio privado de la Federación eran competencia de los Tribunales Federales, y reguladas por las leyes federales de cada materia, excepción hecha de los bienes de dominio privado comprendidos en la fracción I del artículo 3º de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, donde se autoriza la aplicación supletoria, en todo lo no previsto por las leyes federales y especiales que los rigen, del Código Civil para el Distrito Federal. Artículos 6º y 7º de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982.

Asimismo, es importante señalar que el artículo 75 de la Ley General de Bienes Nacionales facultaba al Gobierno Federal para ejercitar cualquier acción ante los Tribunales Federales y el Ministerio Público Federal, tendientes a retener o reivindicar la posesión de los bienes de dominio privado de la Federación, así como para demandar el cumplimiento, rescisión o nulidad de algún contrato que haya celebrado con particulares sobre éstos bienes, etc.

Tal es el caso de la limitación que establece el primer párrafo del artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, al establecer que las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales, sino que, simplemente otorgan frente a la Administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos y explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de concesión; en este orden de ideas, tenemos que las concesiones nunca podrán generar el derecho real de propiedad sobre los bienes concesionados, como indebidamente lo establece el artículo 89 de la Ley Vías Generales de Comunicación, y que es la controversia que analiza el presente trabajo de tesis.

CAPÍTULO III.- LA CONCESIÓN

3.1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN.⁵⁹

Los orígenes de la concesión son remotos, en la antigüedad se hablaba de los privilegios que otorgaban los reyes para premiar a sus súbditos por servicios recibidos, y que generalmente consistían en otorgarles cierta parte del territorio, entonces se hablaba de concesiones territoriales. También había concesiones de comercio y para regular ciertas funciones administrativas y judiciales, como las que otorgaron los Reinos de Inglaterra y Holanda a las compañías de las Indias Orientales.

En España, preponderantemente encontramos las concesiones mineras, las cuales fueron aplicadas en los territorios coloniales.

En la Nueva España, encontramos numerosas disposiciones legales en materia minera, la primera en este territorio fue la establecida en la Cédula del 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada por Felipe II, y que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo, y se concedía su explotación a los particulares sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

Fue hasta el 10 de enero de 1559, cuando se expidió por la Princesa Doña Juana una Ley de Minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y azogue a la Corona, cuando no se hubieren trabajado.

⁵⁹ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Págs. 786 a 789. Los antecedentes de la concesión fueron tomados en forma resumida de los aportados por el autor en cita.

El 7 de marzo de 1563, se expidieron las Ordenanzas de Minería del Antiguo Cuaderno, y el 22 de agosto de 1584, se expidieron otras Ordenanzas llamadas del Nuevo Cuaderno, que constituyen una verdadera codificación en materia minera y perfilan los principios que después se aplicarían en la concesión minera.

El 22 de mayo de 1783, se expidieron las Ordenanzas de Aranjuez, y en el Título V, se hablaba del dominio radical de la Corona sobre las minas, de su concesión a los particulares y del derecho que debían pagar éstos por dicho privilegio.

En el México Independiente, las Ordenanzas de Aranjuez continuaron rigiendo hasta la expedición del Código de Minería del 22 de noviembre de 1884.

En otras materias, como la prestación de servicios públicos y la utilización de bienes del Estado, se firmaron verdaderos contratos entre la Administración Pública y los particulares; en éstos, las partes estipulaban las condiciones financieras y de toda índole que afectarían la actividad del concesionario, en ocasiones se señalaban las tarifas que pagarían los usuarios, ya que en esta época la legislación administrativa era muy escasa.

En los Estados Unidos Mexicanos, los contratos a través de los cuales se otorgaban las concesiones fueron muy utilizados en el siglo XIX, así tenemos que en materia bancaria, el primer contrato de concesión fue el 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denominaría Banco de México; en 1864 se otorgó contrato-concesión al Banco de Londres-México; el 23 de agosto de 1881, se celebró contrato-concesión entre el

Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel González, para establecer un banco de depósito, descuento y emisión denominado Banco Nacional Mexicano, etc.

En materia de energía eléctrica, se celebraron diversos contratos-concesión, como el de 1895 con el señor Arnold Vaquié, representante de la Societé du Necaxa, para explotar las caídas del Río Necaxa; el 24 de marzo de 1903, se traspasó este contrato-concesión a The Mexican Light and Power Co., con aprobación del Congreso de la Unión; el 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito Federal celebraron contratos-concesión con la empresa Sistemas Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco; en ese mismo año, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar una caída de agua en el Río Monte Alto, el 12 de septiembre de 1900, se celebró contrato-concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican Gas and Electric Co. Limited, etc.

En materia de ferrocarriles, el primer contrato-concesión se celebró el 22 de agosto de 1837 entre el Presidente Anastasio Bustamante y Francisco de Arrillaga para construir una vía férrea de México a Veracruz, la cual nunca se realizó; el 31 de octubre de 1853 se firmó contrato-concesión con el señor Juan Laurié Richards para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla, mismo que se traspasó al señor Antonio Escandón para continuar dicha construcción; para la construcción del ferrocarril de Tehuantepec hubo múltiples contratos-concesión, como son el del 1º de marzo de 1862 con el señor José Garay, el del 5 de febrero de 1853 con la Compañía A. G. Sloo, el del 18 de enero de 1878 con el señor Edward Learned, y fue hasta 1896, cuando se firmó contrato-concesión con la casa inglesa Pearson and Sons Limited para explotar el

mencionado ferrocarril de Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880 se celebró contrato-concesión con la compañía del Ferrocarril Central México para la construcción de la línea férrea México-Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez, Chihuahua); y el 13 de septiembre de 1880, se celebró contrato concesión con la compañía del Ferrocarril Nacional para la construcción de la vía México-Nuevo Laredo, etc.

Como se puede observar, durante el siglo XIX, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos, mismos que eran sometidos a la aprobación del Congreso de la Unión, práctica totalmente inconstitucional, pues en primer término, el artículo 72 de la Constitución de 1857, no facultaba al Congreso para aprobar contratos-concesión celebrados por el Ejecutivo, pues en ninguna de las fracciones de dicho precepto se disponía esa facultad; y en segundo lugar, la aprobación que realizaba el Congreso de la Unión a los contratos-concesión transformaba ese acto contractual en un acto legislativo que le daba carácter de ley; por consiguiente, estos contratos-concesión ya no podían ser revisados, terminados o rescindidos, sino mediante aprobación del Congreso de la Unión, en vista del principio de autoridad formal de la ley.

En la doctrina mexicana actual existe cierta imprecisión para fijar la naturaleza jurídica de la concesión, pues hay quienes afirman que se trata de contratos; otros que la consideran como un acto administrativo discrecional; y por último, hay quienes consideran que la concesión es un acto mixto, que tiene parte de acto administrativo y parte de contrato.

Ante esta diversidad de opiniones se hace necesario, precisar cada una de las tendencias que pretender sustentar la naturaleza jurídica de la concesión, y con ello estar en posibilidad de definir cual es la tesis idónea que precisa la naturaleza real de esta figura:

a).- Contrato de derecho privado.- Se presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario, en consecuencia, se trata de un contrato puro y simple de derecho privado.⁶⁰

b).- Acto administrativo unilateral y discrecional. Es la manifestación unilateral y externa de la voluntad de una autoridad administrativa competente en ejercicio de su potestad pública, que es generalmente el Ejecutivo; la cual puede decidir a su arbitrio la creación, reconocimiento, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, siempre con el fin de satisfacer el interés general.⁶¹ Esta tesis resulta ser, bajo mi punto de vista, la idónea, por las razones que en párrafos posteriores precisaré.

c).- Acto mixto.- Aquí se supone que la concesión comparte elementos tanto del acto administrativo como del contrato. La inconsistencia de esta teoría radica en que una persona física o moral no se puede colocar en dos posiciones, una de derecho público y otra de derecho privado dentro de un mismo acto.⁶²

⁶⁰ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*. 4ª ed. Oxford. México. 2001. Pág. 277.

⁶¹ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Pág. 718.

⁶² Martínez Morales, Rafael I. *Ob. cit.* Pág. 277.

En este orden de ideas, podemos afirmar que, en nuestro derecho positivo mexicano, la concesión ya no tiene elementos contractuales, sino que estamos en presencia de un acto administrativo unilateral y discrecional, toda vez que los particulares no celebran ningún contrato o convenio con la Administración Pública Federal, ni tampoco están facultados para pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, sino que, por el contrario, son los artículos 27 y 28 de nuestra Carta Magna, los que establecen cuales son los bienes de la Nación que pueden concesionarse, en concordancia con las demás leyes secundarias relativas en cada materia, como son: la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Aguas Nacionales, etc.

Asimismo, es el Estado, quien de manera unilateral, fija los objetivos, plazos, limitaciones y condiciones que han de regir cada concesión, apegándose a las leyes de la materia, ofertándolas al público interesado a través de licitaciones públicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y una vez recibidas las propuestas de los concursantes, es el Estado de manera unilateral y discrecional quien otorga el fallo de adjudicación de la concesión al particular o empresa ganadora, quien indiscutiblemente tendrá que sujetarse a los lineamientos impuestos por el Estado en dicho acto administrativo discrecional.

3.1.1.- Concepto de concesión.

La etimología de la palabra concesión proviene del vocablo latín *concesio*, el cual a su

vez deriva del verbo *concedere*, que significa conceder.⁶³

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española define la concesión como: “Negocio jurídico por el cual la administración cede a una persona facultades de uso privativo de una pertenencia del dominio público o la gestión de un servicio público en plazo determinado bajo ciertas condiciones.”⁶⁴

El maestro Andrés Serra Rojas define la concesión administrativa como: “El procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.”⁶⁵

Para el maestro Rafael I. Martínez Morales la concesión es: “El acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la facultad de explotar a su nombre un servicio o bien públicos, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general.”⁶⁶

En este orden de ideas, a mi juicio la concesión es: “El acto administrativo unilateral y discrecional por medio del cual la Administración Pública faculta a un particular o empresa legalmente autorizada la utilización de bienes del Estado para su

⁶³ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.* Pág. 309.

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española. *Ob. cit.* Pág. 414.

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés. *Ob. cit.* Pág. 311.

⁶⁶ Martínez Morales, Rafael I. *Ob. cit.* Pág. 277.

aprovechamiento y explotación o para la prestación de un servicio público, dentro de los límites y condiciones que fijan las leyes de la materia, con los objetivos de que se satisfagan necesidades populares y se coadyuve con el desarrollo económico del país.

3.1.2. Bases constitucionales de la concesión.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México, rechazando siempre la visión de un Estado totalitario dueño de todo pero sin llegar al extremo del liberalismo de ultranza sin responsabilidades sociales, dicha Carta Fundamental ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social.

El artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los monopolios y estancos, y con ello, promovió la libre competencia, pero también; también exceptuó expresamente ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares, tal es el caso de la acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radiotelegrafía, la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlaría el Gobierno Federal, y los privilegios que por determinado tiempo se otorgarán a los autores, artistas e inventores.

Su propósito era dar amplio espacio a la actividad de la sociedad en la economía, reservando ciertas actividades al Estado, pues de no ser así se lesionaría el legítimo interés general.

En el espíritu del Constituyente de 1917 y en una respuesta patriótica a sus circunstancias, los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río y de Adolfo López Mateos promovieron dos históricas reformas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal.

Estas dos reformas se observan en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, donde se incluye el petróleo y la actividad eléctrica como áreas reservadas exclusivamente a la actividad del Estado. Su importancia estratégica, su impacto en la vida nacional y los valores asociados con estas dos grandes nacionalizaciones, han demostrado a través del tiempo, su arraigo popular y su lugar permanente en la conciencia de los mexicanos.

Hoy, el artículo 25 Constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28, relativas a los correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, obligando al Gobierno Federal a mantener siempre su propiedad, control y rectoría en relación con los organismos que en cada caso se establezcan.

Sin perjuicio de la protección constitucional a las denominadas áreas estratégicas, el párrafo sexto del artículo 27 de nuestra Carta Magna substancialmente establece, que en los casos de: los recursos naturales, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, los minerales que se encuentren en vetas o yacimientos, los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de

pedras preciosas, de sal de gema o salinas formadas por las aguas marinas, los yacimientos de minerales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, líquidos o gaseosos, el espacio territorial, aéreo y marítimo; así como las aguas marítimas, interiores, continentales y subterráneas, *el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o aprovechamiento de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.*

Asimismo, tenemos que mediante la segunda reforma realizada al artículo 28 Constitucional el 3 de febrero de 1983, se incluyeron a los ferrocarriles y las comunicaciones vías satélite dentro de las áreas estratégicas de la Nación; por lo tanto, a partir de esta fecha, estas áreas se encontraron reservadas exclusivamente al Estado y, por ende, no eran objeto de concesión alguna.

Sin embargo, el 2 de marzo de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se excluyen de las áreas estratégicas de la Nación los ferrocarriles y la comunicación vía satélite, para definir las como áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 Constitucional, facultando al Estado para ejercer sobre ellas su rectoría, protección y seguridad de la soberanía nacional; asimismo, le concede al Estado el derecho para otorgarlas en concesión, con la

premisa incuestionable de mantener y establecer el dominio de dichas vías generales de comunicación.

Igualmente, el décimo y onceavo párrafos del artículo 28 Constitucional establecen claramente que:

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.”

No obstante lo anterior, considero que las concesiones otorgadas en materia ferroviaria contravienen la prohibición de monopolios establecida en el mencionado artículo 28 Constitucional, por las razones que a continuación expongo:

Mediante Acuerdo Presidencial del 18 de julio de 1995, la Comisión Intersecretarial de Desincorporación aprobó un esquema para llevar a cabo la reestructuración del sistema ferroviario mexicano, mediante la segmentación del mismo y la conformación de tres troncales, denominadas; Ferrocarril del Noreste, Ferrocarril del Sureste y Ferrocarril del

Pacífico-Norte, así como la Terminal de Intercomunicación y Maniobras del Valle de México, además de diversas líneas cortas.

En este contexto, tenemos que con fecha 2 de diciembre de 1996, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a favor de la empresa Transportación Ferroviaria Mexicana S.A. de C.V. el Título de Concesión de la Línea Férrea del Noreste, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1997 y efectuada la entrega-recepción de los bienes concesionados el 23 de junio de 1997.

El 2 de diciembre de 1996, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgó a la empresa Terminal Ferroviaria del Valle de México, S.A. de C.V., actualmente Terminal y Ferrocarril del Valle de México S.A. de C.V. (toda vez que hubo un cambio en su denominación o razón social), el Título de Concesión de la Terminal de Intercomunicación y Maniobras del Valle de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1997 y efectuada la entrega-recepción de los bienes concesionados el 1º de mayo de 1998.

Con fecha 22 de junio de 1997, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a favor de la empresa Ferrocarril Pacífico-Norte S.A. de C.V., actualmente Ferrocarril Mexicano S.A. de C.V. (toda vez que hubo un cambio en su denominación o razón social), el Título de Concesión de la Línea Férrea del Pacífico-Norte, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de

diciembre de 1997, efectuándose la entrega-recepción de los bienes concesionados el 18 de febrero de 1998.

Asimismo, el 22 de junio de 1998, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a favor del Ferrocarril del Sureste S.A. de C.V. el Título de Concesión de la Línea Férrea del Sureste, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1998, efectuándose la entrega-recepción de los bienes concesionados el 18 de diciembre de ese mismo año.

Ahora bien, aunque el sistema de transporte ferroviario nacional fue segmentado en tres troncales y una terminal de intercomunicación ferroviaria, como anteriormente se detalla, lo cierto es, que cada una de las empresas que operan estas concesiones lo hacen de manera exclusiva o monopólica dentro de la línea férrea que les fue concesionada, y no tienen competencia alguna en la prestación de este servicio dentro de la región que ampara cada uno de sus títulos de concesión, razón por la que podemos decir con acierto, que estamos en presencia de monopolios regionales en materia ferroviaria, práctica anticonstitucional que atenta directamente en contra del Principio de Libre Concurrencia que establece el artículo 28 de la Carta Fundamental.

Esta practica de monopolios regionales en materia ferroviaria derivada de las concesiones exclusivas de cada línea férrea y atenta también contra el objetivo mismo de la reforma constitucional del 2 de marzo de 1995, pues ante la falta de competencia en cada línea férrea, los concesionarios no se ven obligados a optimizar el servicio que prestan, a modernizar los ferrocarriles y las vías de comunicación ferroviaria, ni

tampoco se da la oportunidad a los usuarios de elegir el mejor servicio o las mejores tarifas que le pudiera proporcionar la libre competencia en cada región.

Finalmente, podemos concluir que las bases constitucionales para el otorgamiento de las concesiones se encuentran en los artículos 25, 27, sexto párrafo, y 28, cuarto, décimo y onceavo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁷

3.1.3.- Bases legales de la concesión.

En la legislación administrativa mexicana existen numerosas leyes que prevén a nivel federal el otorgamiento de concesiones, tanto de servicio público como de explotación de los bienes del Estado; sin embargo, la suscrita no pretende hacer una enumeración exhaustiva de ese universo de leyes, dado que no es el objetivo principal de este tema de tesis. Merecen citarse especialmente por sus reglas en el asunto de concesiones, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley de Aguas Nacionales.

Ahora bien, dado que en este trabajo de tesis se analiza la controversia del término propietario en las concesiones contenida en dos preceptos: el 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, me avoco al régimen legal de las concesiones establecido en estos ordenamientos legales:

⁶⁷ Rabasa Emilio O., Caballero Gloria. *Ob. cit.* Págs. 101, 102, 105, 108, 109, 110, 111, 127 y 128. Las transcripciones de los artículos mencionados en el subtema 3.1.2 fueron tomadas de la obra en cita.

I.- Ley de Vías Generales de Comunicación. El Capítulo VIII de esta Ley, prevé la personalidad y bienes de las empresas sujetas a concesión de las vías generales de comunicación, en los siguientes términos:

El artículo 86 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que las bases constitutivas de las sociedades que exploten las vías generales de comunicación se someterán obligatoriamente a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, pues ante la omisión de este requisito, la explotación de que se trate no podrá surtir efecto alguno.

A continuación me permito transcribir el artículo 89 del ordenamiento legal en cita, ya que éste es parte medular de la controversia que se analiza en esta tesis:

“Artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión. Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la Nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

Pasarán igualmente al dominio de la Nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al

corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la Nación respecto de los bienes sujetos a reversión.”

Los artículos 92 a 95 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, facultan al concesionario para constituir hipotecas u otros gravámenes reales sobre todas las líneas y vehículos, embarcaciones y demás bienes que formen el sistema de las empresas, o sobre una parte de éste, sobre un término que jamás comprenderá la última décima parte del total del tiempo por el que se haya otorgado la concesión, cuando se trate de empresas sujetas a reversión.

En este tenor, el artículo 95 de la Ley de Vías Generales de Comunicación textualmente dispone:

“Artículo 95.- Los acreedores hipotecarios no tienen derecho para impedir o estorbar la explotación de la vía de comunicación o medio de transporte; tampoco pueden oponerse a las modificaciones o alteraciones que se hagan durante el tiempo de la hipoteca, respecto de los edificios, de los terrenos, de la vía y del material de explotación. Sin embargo, los acreedores hipotecarios tienen el derecho de oponerse a la venta de la línea o del sistema, a la enajenación de parte del material de explotación y de la fusión con otras empresas, en caso de que se origine un peligro para la seguridad de los créditos hipotecarios.”

Asimismo, el artículo 96 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que la empresa (concesionaria) estará obligada a hacer del conocimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes todos los actos y contratos que pretenda ejecutar en ejercicio de los derechos que le confieren los dos artículos anteriores (respecto del derecho real de garantía denominado hipoteca, y la posibilidad abierta que se le otorga al concesionario para hacer uso como propietario de los bienes concesionados, al facultarlo para vender o realizar cualquier tipo de contrato respecto de estos bienes sujetos a este acto administrativo).

El artículo 99 del ordenamiento legal en comento, dispone la obligación de las empresas concesionarias para notificar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sus cambios de domicilio.

Íntimamente relacionado con este Capítulo VIII “De la Personalidad y bienes de las empresas sujetas a concesión”, se encuentra el Capítulo IX denominado “Derechos de la Nación”, que abarca de los artículos 107 a 116 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, y que a continuación señalo para mayor ilustración en este trabajo:

El artículo 107 de esta ley, establece el derecho que tiene el Gobierno Federal para establecer una línea de poste y de cables conductores de señales, ya sea exterior o subterránea, en las vías generales comunicación debiendo observar las prevenciones de las empresas (concesionarias), asimismo, dispone claramente que los gastos de mano de obra, materiales y conservación de dichas líneas de postes y cableados correrá a cargo del Gobierno Federal.

En este mismo contexto de permisibilidad, las empresas concesionarias de los ferrocarriles están obligadas a consentir que transiten gratuitamente sobre sus vías los vehículos ligeros necesarios para los servicios de inspección, vigilancia y conservación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o para transportes urgentes de la misma dependencia.

El artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, otorga el derecho al Gobierno Federal para percibir una participación en los ingresos que obtengan las empresas que operen las vías generales de comunicación o medios de transporte por la explotación de servicios concesionados, misma que será fijada en los títulos de concesión respectivos.

El artículo 112 de este ordenamiento, establece que en caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal tendrá la facultad de hacer la requisición de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de los servicios auxiliares, accesorios, dependencias y bienes muebles e inmuebles y disponer de todo ello como lo considere conveniente; esto sólo en caso de que a su juicio así lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país. En este supuesto, el Gobierno Federal pagará una indemnización de 50% a las empresas concesionarias, por los daños y perjuicios ocasionados, y en caso de que los concesionarios no estuvieren de acuerdo con el monto de la indemnización que fijara el Gobierno, se someterá a peritaje, cuyo costo correrá a cargo de la Nación. Lo anterior, con excepción de caso de

guerra internacional, en la cual el Gobierno Federal no estará obligado a cubrir ninguna indemnización a las empresas concesionarias.

En relación con el precepto anterior, el artículo 113 de la Ley de Vías Generales de Comunicación dispone las medidas de seguridad que podrá dictar el Gobierno Federal en caso de guerra, como son: Poner fuera de servicio, en todo o en parte, las vías generales de comunicación; ordenar la concentración de los vehículos pertenecientes a los medios de transporte y vías generales de comunicación en los lugares que designe la Secretaría de la Defensa Nacional; ordenar la clausura de estaciones, oficinas e instalaciones de comunicaciones eléctricas; el retiro de aparatos esenciales para la emisión y recepción, prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos implementados en dichas instalaciones, de conformidad con las consideraciones de la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, establece la posibilidad de indemnizar a los concesionarios en los mismos términos del precepto anterior.

El artículo 114 de la citada, establece el derecho que le asiste a la Nación para declarar en cualquier tiempo, cerrada la navegación marítima, fluvial o aérea, en determinados territorios, ya sea de manera provisional o permanente.

Por su parte, el artículo 115 de esta ley, dispone que en caso de suspensión de permisos o de concentraciones de vehículos de las empresas, se prorrogarán los plazos de las concesiones por el mismo término que dure la suspensión y concentración.

Al igual que el artículo 89 y 95 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el artículo 116 de esta ley, otorga claramente derechos de propietario al concesionario, pues le concede la para enajenar las propiedades de las empresas que exploten las vías generales de comunicación, en los siguientes términos:

“Artículo 116.- El Gobierno Federal tendrá derecho preferente para adquirir las propiedades de las empresas que exploten vías generales de comunicación en todos los casos en que éstas pretendan enajenarlas, deduciéndose del precio que se hubiere fijado para la venta la parte que corresponda a las subvenciones que se hubieren otorgado y a la revisión proporcional de los mismos bienes, de acuerdo con el tiempo que hubiere estado vigente la concesión o el permiso.

El Gobierno Federal tendrá derecho preferente para adquirir por compraventa a las empresas todos los aparatos, maquinarias y materiales que por cualquier motivo desechen o dejen de utilizar, por el precio que de común acuerdo se fije, o en su defecto, por el que determinen peritos que se nombren uno por cada parte, y en caso de discordia por un tercero que los mismos peritos deberán designar previamente.

En los casos en que el Gobierno Federal no haga uso de las preferencias indicadas, éstas pasarán a las organizaciones obreras que deseen adquirir las propiedades a que este artículo se refiere.”⁶⁸

2.- Ley General de Bienes Nacionales. Este ordenamiento prevé las bases o lineamientos que han de regir las concesiones de los bienes de dominio público de la Federación en sus artículos 16 a 19 y 72 a 77.

⁶⁸ *Ley de Vías Generales de Comunicación.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compila IX. Actualizado hasta el 31 de marzo de 2004. Las transcripciones de los artículos mencionados en el apartado 1 del subtema 3.1.3, fueron tomadas de la legislación en cita.

Para mayor claridad, me permito transcribir a continuación el artículo que establece las bases medulares de las concesiones sobre bienes de dominio público:

“Artículo 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización.”

Por su parte, el artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, establece que las concesiones sobre los bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas; y que el Ejecutivo Federal podrá negar la concesión en los siguientes casos: I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes; II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social; III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate; IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales; V.- Cuando se afecte a la seguridad nacional; o VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público.

El artículo 18 del ordenamiento legal en cita, prevé la revocación y la caducidad de las concesiones sobre bienes de dominio público de la Federación, cuando proceda conforme a la Ley, y establece que éstas serán dictadas por las dependencias y

organismos descentralizados que las hubieren otorgado, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga. Asimismo, dispone que, *una vez que la declaratoria quede firme, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesiones pasarán de pleno al control y administración del concesionario, sin pago de indemnización alguna al concesionario.*

El artículo 19 del Ordenamiento Legal en cita, regula la declaratoria de rescate de los bienes concesionados, por causa de utilidad o interés pública, mediante indemnización, cuyo monto será fijado en la misma declaratoria, previendo un plazo de 15 días hábiles para inconformarse en caso de que el concesionario no estuviese de acuerdo con el monto de la indemnización.

Por otra parte, la Sección Tercera de la Ley General de Bienes Nacionales se denomina “De la Concesiones”, y en el artículo 72 se establece que las dependencias administradoras de inmuebles podrán otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales y culturales, sin perjuicio de leyes específicas que regulen el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre inmuebles federales. Asimismo señala que para el otorgamiento de concesiones, dichas dependencias deberán atender lo siguiente: I.- Que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en leyes específicas que regulen inmuebles federales; II.- Evitar el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona; III.- Que no sea posible o conveniente que la Federación emprenda la explotación directa de los inmuebles de que se trate; IV.- No podrán otorgarlas a favor de los servidores públicos

que en cualquier forma intervengan en el trámite de las concesiones, ni de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios. Las concesiones que se otorguen en contravención a lo dispuesto en esta fracción serán causa de responsabilidades o de nulidad; V.- Que no se afecte el interés público; VI.- La información relativa a los inmuebles que serán objeto de concesión, será publicada con dos meses de anticipación al inicio de la vigencia de la concesión respectiva, en un diario de circulación nacional y en internet, y VII.- En el caso de concesiones de espacios sobre inmuebles federales que ocupen las dependencias administradoras de inmuebles, que la actividad a desarrollar por el concesionario sea compatible y no interfiera con las actividades propias de dichas dependencias, sujetándose a las disposiciones que las mismas expidan para tal efecto. Además, es este precepto el que señala que serán las dependencias administradoras de inmuebles las que establezcan los lineamientos para el otorgamiento de prórroga de las concesiones sobre los inmuebles federales de su competencia. Y que estas dependencias deberán presentar un informe anual a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre las concesiones otorgadas en el período que corresponda.

Atendiendo a la parte final del precepto antes mencionado, el artículo 73 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que las concesiones sobre inmuebles federales, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse por un plazo de hasta cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado una o varias veces sin exceder el citado plazo, a juicio de la dependencia concesionante, atendiendo tanto para su otorgamiento como para sus prorrogas, a lo siguiente: I.- El monto de la inversión que el

concesionario pretenda aplicar; II.- El plazo de amortización de la inversión realizada; III.- El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad; IV.- La necesidad de la actividad o del servicio que se preste; V.- El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo y de lo dispuesto por las leyes específicas mediante las cuales se otorgó la concesión; VI.- El valor que al término del plazo de la concesión, tengan las obras e instalaciones realizadas al inmueble por el concesionario, y, VII.- El monto de la reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado. Asimismo, se dispone que el concesionario contará con un término equivalente al 10% del plazo de la concesión, previo al vencimiento del mismo, para solicitar la prórroga correspondiente, respecto de la cual tendrá preferencia sobre cualquier solicitante. Además, es importante hacer notar que la parte final de este artículo prevé la reversión de los bienes concesionados a la Federación al término del plazo de la concesión con las obras e instalaciones adheridas de manera permanente al inmueble concesionado.

Los artículos 74, 75 y 76 de la Legislación que se comenta, señala las formas de extinción de las concesiones, mismas que me reservo para su estudio en la parte final de este capítulo.

Ahora bien, el artículo 77 de la Ley General de Bienes Nacionales otorga la facultad a las dependencias que otorguen concesiones para autorizar: I.- Dar en arrendamiento o en comodato fracciones de los inmuebles federales concesionados, siempre que tales fracciones se vayan a utilizar en las actividades relacionadas directamente con las que son materia de las propias concesiones, en cuyo caso el arrendatario o comodatario será

responsable solidario. En este caso, el concesionario mantendrá todas las obligaciones derivadas de la concesión, y II.- Ceder los derechos y obligaciones derivados de las concesiones, siempre que el concesionario reúna los mismos requisitos y condiciones que hubieren tomado en cuenta para su otorgamiento. La autorización a que se refiere este artículo deberá obtenerse por el concesionario, previamente a la realización de los actos jurídicos a que se refieren las fracciones señaladas, y en caso de que el concesionario realizara cualquier operación en contravención con este artículo, ésta será nula y la dependencia que hubiere otorgado la concesión podrá hacer efectivas las sanciones económicas previstas en la concesión respectiva, o en su caso, revocar la misma, conforme los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría. En relación a la aplicación de las sanciones económicas a que se hagan acreedores los concesionarios por permitir, sin la autorización respectiva, que un tercero use, aproveche o explote inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación, deberán ser tomadas en cuenta las cantidades que aquéllos hayan obtenido como contraprestación.⁶⁹

Como se puede observar de lo anteriormente expuesto, existe un conflicto de leyes respecto del régimen de las concesiones de bienes de dominio público entre la Ley General de Bienes Nacionales⁷⁰ y la Ley de Vías Generales de Comunicación, toda vez que la primera en su artículo 16 establece claramente, que las concesiones sobre bienes

⁶⁹ Es importante hacer notar que, la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, en su artículo 25 prohibía la subconcesión, arrendamiento, comodato, gravamen o cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta al concesionario, goce de los derechos otorgados al concesionario, ya sea en todo o en parte; en cuyo caso, la operación que se realizara en contravención de este artículo sería nula de pleno derecho y el concesionario perdería los derechos que derivaran de la concesión y de los bienes afectos a ellos; lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que se hubieran hecho acreedores los concesionarios por permitir que un tercero aprovechara o explotara bienes de dominio público, y las cantidades que éste hubiese obtenido al respecto se considerarían créditos fiscales.

⁷⁰ *Ley General de Bienes Nacionales*. Texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 20 de mayo del 2004. Las transcripciones de los artículos mencionados en el apartado 2 del subtema 3.1.3 fueron tomadas de la legislación en cita.

de dominio público no generan derechos reales, sino que simplemente otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes del acto o del título de concesión, mientras que los artículos 95 y 116 de la segunda, otorgan claramente derechos de propietario al concesionario, traducidos en la facultad que le conceden para enajenar los bienes que se construyan sobre los inmuebles concesionados e incluso para otorgarlos en garantía real de hipoteca, situación que atenta claramente contra el dominio directo de los bienes que el Estado se reserva como consecuencia directa de su importancia y carácter prioritario que guardan los mismos en el desarrollo económico y en la soberanía de nuestro país.

Omito realizar un análisis exhaustivo de las controversias que se derivan de este conflicto de leyes, toda vez que el mismo será ampliamente tratado en el siguiente Capítulo de este trabajo de tesis.

3.1.4.- Tipos de concesión.

A mi juicio existen dos tipos generales de concesiones, definidas como: concesión de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del Estado y concesión de prestación de un servicio público, dentro de las cuales encuadra el extenso universo de concesiones que en cada materia otorga el Estado a los particulares; sin embargo, esta clasificación no es del todo rigorista, toda vez que puede suceder que ambos tipos de concesión se reúnan en un mismo título.

A continuación, paso a exponer la definición que la suscrita ha realizado respecto de estos dos tipos de concesión:

1.- Concesión de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del Estado.- Es el acto administrativo discrecional mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga a los particulares determinados derechos de explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio originario, inalienable e imprescriptible de la Nación, relativos a los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, minerales o sustancias que se encuentren en vetas, mantos, masas o yacimientos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria, yacimientos de piedras preciosas, sal de gema, salinas formadas por aguas marinas, productos derivados de la descomposición de las rocas cuya explotación necesite trabajos subterráneos, yacimientos minerales u orgánicos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, combustibles minerales sólidos, el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marítimas territoriales e interiores, las aguas continentales y las aguas subterráneas, de conformidad con el cuarto, quinto y sexto párrafos del artículo 27 Constitucional.

La legislación mexicana distingue diversos tipos de concesión de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del dominio público y privado de la Federación, entre las cuales podemos citar varios ejemplos como: la concesión minera, la concesión de aguas, la concesión forestal, la concesión de radio y televisión, etc.

Para mayor ilustración, me permito transcribir el siguiente título de concesión de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del Estado en materia de aguas nacionales:

“El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, que en lo sucesivo se denominará “LA COMISIÓN”, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 27, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 32 Bis fracciones V, XXIV, XXXI y XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2º, 33, 34, 35, 37, 38, 40 fracciones I y II y 41 fracciones I y II del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, 4º, 5º, 9º fracciones I, IV, V, VI, VII y XVI, 12, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25 párrafo segundo, 26, 27, 28, 29, 33, 37, 42, 43, 47, 49, 50 fracción II, 60, 65, 70,, 77, 82, , 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 98, 102, 107, 109, 112, 113 fracciones IV y VII, 118, Sexto Transitorio, Décimoprimer Transitorio y demás relativos de la Ley de Aguas Nacionales, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 41, 42, 43, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 57, 58, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 72, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 133, 135, 136, 139, 145, 151, 152, 157, 162, 164, 171, 172, 174 y 182 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; 1º fracciones III y IV, 4º fracción I, 5º fracciones IV, VII y XV, 118 fracciones IV y V, 119 fracción I inciso A), 120, 121 y 122 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 16, 20 y demás relativos y aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales; Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

OTORGA

TITULO DE CONCESIÓN

Número: 04FTLX101416/180GE97

A: FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, que en lo sucesivo se denominará “LA CONCESIONARIA”, de nacionalidad MEXICANA, con Registro Federal de Contribuyentes FNM-490101C34, con domicilio en AV. EMILIO SÁNCHEZ PIEDRAS N° 103 (ESTACIÓN APIZACO), Municipio o Delegación de Apizaco, de la Entidad Federativa de TLAXCALA, y Código Postal 90370.

SI PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR AGUAS NACIONALES SUPERFICIALES POR UN VOLUMEN DE 56,502.00 METROS CÚBICOS ANUALES, EN LOS TÉRMINOS DE ESTE TÍTULO.

NO PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR AGUAS NACIONALES DEL SUBSUELO POR UN VOLUMEN DE XXXXXXXX METROS CÚBICOS ANUALES, EN LOS TÉRMINOS DE ESTE TÍTULO.

NO PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR CAUCES, VASOS, ZONA FEDERAL O BIENES NACIONALES A CARGO DE LA COMISIÓN.

PERMISO

NO PARA CONSTRUIR LAS OBRAS NECESARIAS PARA EXPLOTAR, USAR O APROVECHAR AGUAS NACIONALES.

NO PARA DESCARGAS RESIDUALES.

La(s) concesión(es) y el permiso(s) se entienden otorgados sin perjuicio de derechos de terceros y se sujetan a las condiciones generales y específicas contenidas posteriormente en este título y el (los) anexo(s) número(s) UNO y DOS hojas, que forman parte del mismo para todos los efectos legales. En caso de que la explotación, uso o aprovechamiento de agua se otorgue a una dependencia pública u organismo descentralizado, el presente título se considerará de asignación en dicha parte.

La(s) concesión(es) y el permiso de aguas residuales se otorga(n) por un plazo de DIEZ año(s), contados a partir de 04 de abril de 1997.

TLAXCALA, TLAX., A 00 DE DICIEMBRE DE 1997

Por "LA COMISIÓN"

ING. EDUARDO F. GARZA MARTÍNEZ
GERENTE ESTATAL

CONDICIONES GENERALES

PRIMERA.- La concesión(es) y el(los) permiso(s) así como los derechos que se desprenden del siguiente título son de interés público y se encuentran sujetos a lo dispuesto en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, y en lo que no se oponga a los mismos, a las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables en la materia.

SEGUNDA.- "LA COMISIÓN" tiene el carácter de autoridad en relación a las aguas y bienes nacionales que son objeto de concesión, por lo que supervisará en todo tiempo que "LA CONCESIONARIA" se apegue a la ley, a lo estipulado en este título y a las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

TERCERA.- La presente concesión no crea derechos reales, otorga simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar usos, aprovechamientos o explotaciones de los bienes nacionales, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, reglamentos, normas y las presentes condiciones. El título de concesión no garantiza la existencia o invariabilidad del volumen de agua concesionada. Las aguas nacionales, los cauces, vasos y sus riberas, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 constitucional y la legislación reglamentaria respectiva.

CUARTA.- El otorgamiento del presente título de concesión y permiso (s) queda condicionado a que "LA CONCESIONARIA":

I.- Establezca los medios necesarios para prevenir y controlar la contaminación de los cuerpos receptores por las descargas de aguas residuales con motivo de los usos o actividades que realice, así como, en su caso, efectuar el tratamiento previo necesario en los términos de la ley y disposiciones reglamentarias y normativas aplicables.

II.- Se ajuste a las condiciones necesarias de descarga que fije o modifique "LA COMISIÓN" o que con anterioridad haya fijado la autoridad competente, o en su defecto, a las normas oficiales mexicanas para la descarga de aguas residuales y, en su caso, a las normas oficiales mexicanas para el tratamiento de agua para uso o consumo humano.

III.- Cumpla con las normas oficiales mexicanas y condiciones particulares que expida "LA COMISIÓN" para un uso eficiente del agua y realice su uso, en los términos de la ley y disposiciones reglamentarias.

IV.- Ejecute las obras y trabajos de explotación, uso o aprovechamiento del agua en los términos y condiciones que establece la ley, el reglamento y el presente título, y compruebe su ejecución y las medidas para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de la fuente de abastecimiento o de la cuenca.

V.- Efectúe la medición del volumen de extracción del agua así como de la cantidad y calidad de las descargas residuales, en los términos de la ley y disposiciones reglamentarias, e informar a "LA COMISIÓN" en términos de los anexos del presente título.

VI.- Entere oportunamente los derechos federales, contribuciones de mejoras y aprovechamientos fiscales que deberá cubrir en los términos de la legislación fiscal federal, con motivo del otorgamiento y ejercicio de los derechos a que se refiere el presente título.

VII.- Informe a "LA COMISIÓN" de cualquier cambio que ocurra o que se efectúe o que modifique o que pueda modificar los términos o condiciones conforme a los cuales se otorgó el presente título y tramitar oportunamente los permisos o autorizaciones previstos en la ley y disposiciones reglamentarias; y

VIII.- Cumpla con la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento y se ajuste a lo dispuesto en el reglamento y/o decreto de veda correspondiente expedido por el Ejecutivo Federal, así como adoptar las medidas necesarias en circunstancias de sequías extraordinarias o sobreexplotación que dicte autoridad competente.

En caso de incumplimiento se procederá a la suspensión de la concesión, independientemente de la sanción que proceda y de las demás medidas aplicables previstas en la ley y en las disposiciones reglamentarias.

QUINTA.- "LA COMISIÓN" conforme a la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y el presente título no asume perjuicio o reclamación alguna por daños causados por avenidas ordinarias o extraordinarias. "LA COMISIÓN" no será responsable ni contraerá obligación alguna en el caso de que los bienes concesionados, así como los cultivos, cosechas y bienes del concesionario se dañen o perjudiquen por caso fortuito o fuerza mayor o por cualquier otra causa ajena.

SEXTA.- "LA CONCESIONARIA" podrá realizar ante "LAS COMISIÓN" las gestiones correspondientes para obtener la prórroga de la presente concesión, cuando subsista la necesidad de explotar, usar o aprovechar las aguas o bienes nacionales objeto del presente título de concesión o permisos, siempre que no haya incurrido en las causales de terminación a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, y la solicite dentro de los cinco años previos al término de su vigencia, de conformidad con el artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales.

En el caso de los permisos contenidos en el presente título se podrán prorrogar en los mismos términos que las concesiones.

SÉPTIMA.- Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento que ampara el presente título cuando estén vigentes o inscritos en el Registro Público de Derechos de Aguas son susceptibles de transmitirse a terceros en la misma cuenca o acuífero, previa autorización de "LA COMISIÓN" o mediante aviso en los casos que así lo prevé la ley y las disposiciones reglamentarias. Las transmisiones se deberán inscribir en el Registro Público de Derechos de Agua dentro de los quince días hábiles siguientes a la transmisión para producir efectos frente a "LA COMISIÓN" y frente a terceros. En caso de transmisión total de derechos se deberá entregar al adquirente el original del presente título. De no hacer la inscripción conforme al artículo 37 de la Ley de Aguas Nacionales, la transmisión será nula de pleno derecho y se procederá a la revocación del presente título, conforme al artículo 27, fracción II, inciso d) de la ley citada.

En las transmisiones de derechos que se efectúen ante Notario Público, corresponderá a éste gestionar la autorización respectiva e inscribir en el Registro Público de Derechos de Agua dicha operación.

OCTAVA.- Los derechos que ampara el presente título, se suspenderán o se terminarán en los casos o por las causas previstas en la Ley de Aguas Nacionales o su Reglamento, independientemente de la aplicación de las sanciones que por incumplimiento procedan en los términos de los mismos, igualmente, se terminarán por desaparición de la finalidad o del bien objeto de la concesión o por nulidad de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, fracciones III y IV, 24 y demás aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales.

NOVENA.- Es causa de caducidad por dejar de aprovechar las aguas objeto de esta concesión durante 3(tres) años consecutivos. Si durante ese mismo lapso solamente se utilizó una parte del volumen de agua autorizada, la caducidad se declarará sobre el volumen que no hubiese sido utilizado.

DÉCIMA.- En caso de suspensión, revocación o de caducidad, "LA COMISIÓN" notificará a la concesionaria la falta o faltas en que hubiere incurrido o la procedencia de la caducidad y le concederá un término de 15(quince) días hábiles para su defensa.

DÉCIMAPRIMERA.- Al término de la vigencia de este título de concesión terminarán igualmente los permisos respectivos y revertirán los bienes concesionados de pleno derecho al control y administración de "LA COMISIÓN", asimismo, pasarán sin costo alguno a "LA COMISIÓN" las obras que se construyan dentro de los cauces, vasos o zonas federales de las aguas nacionales, así como las que se construyan en los bienes nacionales inherentes a dichas aguas a que se refiere el artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales o, en su caso, a los que se refiere la Ley General de Bienes Nacionales. "LA COMISIÓN" podrá exigir a "LA CONCESIONARIA" que al término de la concesión de bienes nacionales y previamente a su entrega proceda por su cuenta y costo a la demolición y remoción de aquellas obras o instalaciones que hubiese ejecutado y que, por sus condiciones, ya no sean de utilidad a juicio de "LA COMISIÓN".

DÉCIMASEGUNDA.- El presente título se otorga conforme a la documentación e información que bajo protesta de decir verdad se han presentado por "LA CONCESIONARIA" en el entendido de que la falsedad de la misma, independientemente de las sanciones que correspondan, motive la nulidad del presente título conforme a lo dispuesto en la ley y la presente concesión y permiso.

DÉCIMATERCERA.- Al presente título se le anexarán en lo futuro las modificaciones o condiciones adicionales relacionadas con el aprovechamiento a que se refiere el presente título, las cuales se considerarán formando parte del presente instrumento de concesión y permisos, para todos los efectos legales, una vez emitidos por "LA COMISIÓN".

DÉCIMACUARTA.- "LA CONCESIONARIA" se compromete, en caso de que el acuífero llegue a la sobreexplotación o se encuentre sobreexplotado, a sujetarse a las políticas de ajuste de volúmenes que se implementen en el reglamento del acuífero para su estabilización o recuperación.

ANEXO 1.1

CONDICIONES ESPECÍFICAS PARA LA EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO DE AGUAS NACIONALES SUPERFICIALES Y PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS NECESARIAS.

Nombre de LA CONCESIONARIA: FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.
Título de concesión Número: 04TLX101416/1810GE97.

PRIMERA.- Especificaciones:

1.- Fuente de abastecimiento: MANANTIAL: ACTIPAN.

Cuenca: RÍO ATOYAC.

Afluente: RÍO ZAHUAPAN.

Región Hidrológica: BALSAS.

Entidad Federativa: TLAXCALA.

Municipio o Delegación: APIZACO.

Localidad: APIZACO.

2.- Coordenadas del Punto de Extracción: Latitud: 19°25'37". Longitud: 098°08'53".

3.- Uso Inicial: MÚLTIPLE.

4.- Volumen de Consumo (m³ / año): 56,502.00. Gasto Requerido (l/seg): 12.0000.

5.- Volumen de Extracción (m³ / año): 56,502.00. Gasto Máximo (l/seg): 12.0000.
Volumen de Descarga (m³ / año): 0.00.

SEGUNDA.- Especificaciones de la obra que se permite construir.

- 1.- Descripción de proyecto de las obras a realizar que se precisa en el presente anexo.
- 2.- Plazo para ejecutar y terminar la obra: NO APLICABLE.
- 3.- Superficie y colindancias del terreno en que se construirá, que se precisan en el presente anexo.

TERCERA.- La explotación, uso o aprovechamiento de agua se sujetará además a las siguientes condiciones específicas:

Los usos y volúmenes se desglosan de la siguiente manera para uso DOMESTICO un volumen de extracción anual de 22,601.00 y para uso de SERVICIOS un volumen de extracción anual de 33,901.00, ambos usos destinados para Ferrocarriles Nacionales de México (Estación Apizaco).

SE EXTRAERÁ UN GASTO DE 12, 00 LPS. A RAZÓN DE 4 HORAS DIARIAS LOS 365 DÍAS DEL AÑO, HASTA COMPLETAR UN VOLUMEN ANUAL DE 56,502.00 M³. , DESTINADOS PARA USO DOMESTICO Y SERVICIOS.—FIN DE TEXTO—

CUARTA.- “LA CONCESIONARIA”, se obliga a:

I.- Vigilar, conservar y aún modificar sus obras hidráulicas en los términos de las normas que “LA COMISIÓN” expida al efecto y, en los términos del artículo 98 de la Ley de Aguas Nacionales, ajustarse a las medidas correctivas que sea necesario ejecutar y que señale “LA COMISIÓN”, así como acatar las instrucciones que por escrito le señale “LA COMISIÓN” al respecto, mismas que formarán parte integrante del presente título.

II.- Instalar medidores y demás accesorios para determinar gastos, volúmenes y niveles de agua.

III.- Permitir la lectura y verificación del funcionamiento y precisión de los medidores para comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales aplicables.

IV.- Presentar a “LA COMISIÓN” la información sobre el volumen de aguas nacionales explotadas, usadas o aprovechadas al amparo del presente título, en forma trimestral en los meses de abril, julio, octubre y enero, cuando la concesionaria no presente o deba presentar declaración fiscal por los derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales en los términos de la Ley Federal de Derechos.

V.- Construir en el terreno únicamente las obras que permita “LA COMISIÓN”, de acuerdo a los planos y especificaciones previamente aprobados.

VI.- Construir las obras bajo su responsabilidad, debiendo permitir en cualquier tiempo el acceso a las mismas o al terreno de que se trata, para que “LA COMISIÓN” ejerza la inspección y vigilancia que le compete de acuerdo con las facultades que para tal efecto le señala la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento; y

VII.- Ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

QUINTA.- En el caso de asignación o concesión de agua para uso público urbano a centros de población o asentamientos humanos, otorgada a personas distintas a los municipios, los titulares de las mismas asumen la obligación de transmitir este título al Municipio respectivo, en caso de que el Ayuntamiento decida asumir la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado.

SEXTA.- “LA COMISIÓN” podrá revocar el permiso a que se refiere este anexo, además de los motivos previstos en las condiciones generales de este título, cuando se compruebe que posteriormente se realicen o modifiquen las obras sin permiso de “LA COMISIÓN”.

Las obras realizadas sin permiso de "LA COMISIÓN" serán retiradas por el infractor por su cuenta, dentro del plazo que al efecto señale "LA COMISIÓN" y de no hacerlo, ésta podrá demolerlas con cargo al mismo infractor.

SUPERFICIE, COLINDANCIAS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE OBRAS AUTORIZADO

—FIN DE TEXTO—

2.- La concesión de prestación de un servicio público.- Es el acto administrativo discrecional mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga temporalmente el funcionamiento de un servicio público a los particulares, quienes asumen todas las responsabilidades del mismo y se remuneran con los ingresos que perciben de los usuarios del servicio público concesionado, de conformidad con las reglas y condiciones establecidas en las leyes aplicables.

La doctrina administrativa no es muy precisa para delimitar cuáles son los servicios públicos que pueden ser entregados a los particulares, en todo caso debemos distinguir entre aquellos servicios públicos innatos a la naturaleza rectora del Estado, como es la administración pública federal y la impartición de justicia; o bien, aquéllos que se tipifican como áreas estratégicas de la Nación, tal es el caso de, la acuñación de moneda, los correos, telégrafos, radiotelegrafía, la emisión de billetes por un sólo Banco y la energía eléctrica. Debiendo precisar que estos servicios públicos jamás podrán ser otorgados en concesión a los particulares, pues de ellos depende la soberanía y el desarrollo económico del país. Lo anterior de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política Federal.

Asimismo, encontramos una serie de servicios públicos que sin perjuicio de la soberanía y desarrollo económico de la Nación, el Estado a través del Ejecutivo Federal, puede

otorgar en concesión a los particulares, tal es el caso de la prestación del servicio público de transporte ferroviario, terrestre, marítimo y aéreo, de las comunicaciones vía satélite, de la telefonía, etc. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 28 Constitucionales.

Para mayor ilustración, me permito transcribir el siguiente título de concesión que ampara los derechos otorgados por el Gobierno Federal a una empresa de sociedad anónima y capital variable para prestar el servicio público de transporte ferroviario; sin embargo, es importante hacer notar, que este título también ampara el uso, explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación necesarios para su desempeño, por lo que, estamos en presencia de un título que reúne, sin contraposición alguna, los dos tipos de concesión señalados en este numeral.

“CONCESIÓN QUE OTORGA EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES A FAVOR DEL FERROCARRIL DEL NORESTE, S.A. DE C.V., AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES Y CONDICIONES.

ANTECEDENTES

El 2 de marzo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sustituir el régimen de participación exclusiva del Estado en la prestación del servicio público de transporte ferroviario por otro que permita la participación de particulares y, como consecuencia de ello, se promulgó el 12 de mayo del mismo año la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario con objeto de establecer el marco regulatorio fundamental para esta actividad.

La Comisión Intersecretarial de Desincorporación aprobó un esquema para llevar a cabo la restauración del sistema ferroviario, mediante Acuerdo del 18 de julio de 1995, consistente en la segmentación regional del sistema ferroviario mexicano para la conformación de tres vías troncales: pacífico –norte, noreste y sureste, así como una terminal de interconexión y maniobras del Valle de México.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1996, destinó al servicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los inmuebles que constituyen la vía general de comunicación ferroviaria del Noreste, así como los inmuebles donde se encuentran las instalaciones para la prestación de los servicios auxiliares, con objeto de que esta dependencia otorgue sobre dichos inmuebles las concesiones y permisos respectivos, en términos de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento autorizó la constitución de la empresa de participación estatal mayoritaria Ferrocarril del Noreste S.A. de C.V., cuyo objeto social consiste principalmente en la operación y explotación de una vía general de comunicación ferroviaria y la prestación de servicios ferroviarios.

Ferrocarril del Noreste se constituyó como sociedad anónima de capital variable, conforme a las leyes mexicanas, según consta en la escritura pública número 50,413 del 22 de noviembre de 1996, pasada ante la fe del Licenciado Miguel Alessio Robles Landa, Notario Público número 19 del Distrito Federal, cuyo primer testimonio se encuentra en trámite de inscripción en el Registro Público de Comercio de Monterrey, Nuevo León. La sociedad señala como domicilio para recibir notificaciones el ubicado en Manuel L. Barragán 4850, Colonia Hidalgo, Monterrey, Nuevo León.

El Licenciado Ramiro Sosa Lugo es apoderado general de la empresa según consta en la escritura pública mencionada en el párrafo anterior, la cual le otorgó facultades para actos de administración, que no le han sido revocadas ni modificadas en manera alguna, y son bastantes para la suscripción de este instrumento.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 36 fracciones I, VII, VIII, XXIV y XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 20 al 26 y 41 de la Ley General de Bienes Nacionales; 6 fracciones I, II y IV, 7, 9, 10, 11, 12 y demás relativos de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, 12 de su Reglamento y 5ª fracciones XI y XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, esta Secretaría otorga la presente concesión conforme a las siguientes:

CONDICIONES

Capítulo I Definiciones y objeto

1.1.- Definiciones.- Para efectos de la presente concesión, se entenderá por:

Bienes Los bienes de dominio público señalados en el numeral 1.2.2 que, siendo distintos de la vía general de comunicación ferroviaria, también son objeto de concesión en los términos del presente título.

Concesionario El titular de los derechos contenidos en el presente título.

Ley La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

Reglamento El Reglamento del Servicio Ferroviario.

Secretaría La Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Servicios Auxiliares Los que preste el Concesionario en virtud de los permisos contenidos en la presente concesión y que se indican en el Anexo cinco.

Vía Férrea La vía general de comunicación ferroviaria señalada en el numeral 1.2.1 del presente título.

Los demás términos que se utilizan en el presente título tendrán el significado que se les asigna en la Ley y en el Reglamento, salvo que en este título se les dé una connotación diferente.

1.2.- Objeto.- Por el presente título se concesiona:

1.2.1.- La vía general de comunicación ferroviaria, que corresponde a la vía troncal del Noreste, descrita en el Anexo uno y cuya configuración, superficies, límites y rutas se detallan en el Anexo dos, con excepción de las superficies señaladas en el Anexo cuatro, así como su operación y explotación.

La vía general de comunicación ferroviaria comprende la vía férrea, el derecho de vía, los centros de control de tráfico y las señales para la operación ferroviaria;

1.2.2.- Los bienes de dominio público que se describen en el anexo tres, con excepción de las superficies señaladas en el Anexo cuatro, así como su uso, aprovechamiento y explotación, y

1.2.3.- La prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga en la Vía Férrea.

Asimismo, el Concesionario podrá prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga en las demás vías troncales, vías cortas o ramales integrantes del Sistema Ferroviario Mexicano, siempre que cuente con derechos de paso o derechos de arrastre.

1.3.- **Servicios Auxiliares.**- La presente concesión comprende los permisos para prestar los servicios auxiliares que se indican en el Anexo cinco, en los términos y condiciones que en este título y en el citado Anexo se señalan.

1.4.- **Límites de los derechos de la concesión:**

1.4.1.- Los derechos a que se refieren los numerales 1.2.1 y 1.2.2 se otorgan de manera exclusiva, durante la vigencia del presente título.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior el control del tráfico del tramo Buenavista-Huehuetoca, el cual corresponderá realizarlo al Concesionario de la Terminal Ferroviaria del Valle de México. En tanto el Concesionario lleva a cabo las obras e inversiones a que se refiere el numeral 2.5, el control de tráfico del tramo Huehuetoca-Querétaro lo realizará, de igual forma, el Concesionario de dicha Terminal.

El Concesionario no podrá usar, aprovechar o explotar la Vía Férrea y los Bienes para fines diversos a los contenidos en los numerales 1.2 y 1.3, salvo que cuente con autorización de la Secretaría.

1.4.2.- El presente título confiere derechos de exclusividad al Concesionario para prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga a que se refiere el primer párrafo del numeral 1.2.3 por un periodo de treinta años contados a partir del inicio de la vigencia del presente título, con excepción de los derechos de paso y los derechos de arrastre que se detallan en el Anexo nueve y en el numeral 2.13 de la presente concesión.

La Secretaría podrá otorgar concesiones a terceras personas o derechos a otros concesionarios para que, dentro de la Vía Férrea señalada en el numeral 1.2.1, éstos presten el servicio público de transporte ferroviario, en los siguientes términos:

1.4.2.1.- Tratándose del servicio de pasajeros, en cualquier tiempo.

1.4.2.2.- Tratándose del servicio de carga, cuando el Concesionario deje de contar con derechos de exclusividad, siempre que sea factible económica y técnicamente, sea congruente con las tendencias internacionales en la regulación ferroviaria y exista reciprocidad, especialmente en el caso de convenios internacionales.

La Secretaría resolverá lo conducente en términos de lo señalado en el Capítulo III de este título.

1.5.- **Legislación aplicable.**- La operación y explotación de la Vía Férrea, el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes, así como la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y de los servicios auxiliares, se sujetarán a la Ley y su Reglamento, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Competencia Económica y los tratados internacionales, leyes, reglamentos, decretos y normas oficiales mexicanas.

El Concesionario acepta que si los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior fueren derogados, modificados o adicionados, quedará sujeto, en todo tiempo, a la nueva legislación y a las nuevas disposiciones legales y administrativas que en la materia se expidan, a partir de su entrada en vigor.

Capítulo II **Prestación de servicios ferroviarios**

2.1.- Equidad en la prestación de los servicios.- El Concesionario se obliga a prestar los servicios ferroviarios a los usuarios solicitantes, de manera permanente, uniforme y en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a oportunidad, calidad y precio, en términos de lo dispuesto por el Capítulo VIII, Título Tercero, del Reglamento.

2.2.- Servicios de terminal de interconexión.- En todos los puntos de interconexión con vías férreas de otros concesionarios o con ferrocarriles conectantes de otros países, el Concesionario deberá proporcionar los servicios de terminal de interconexión, en condiciones equitativas y no discriminatorias en cuanto a oportunidad, calidad y precio. Cualquier diferencia en la oportunidad del servicio o en la aplicación tarifaria debe estar basada en circunstancias específicas que determinen las diferencias establecidas.

2.3.- Estándares de eficiencia y seguridad.- El Concesionario será responsable ante la Secretaría de que se preste el servicio público de transporte ferroviario de carga y demás servicios auxiliares, conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se especifican en el Anexo seis, los cuales serán revisados y, en su caso, modificados por la Secretaría cada cinco años.

2.4.- Plan de negocios.- El Concesionario deberá sujetarse, como mínimo, a los compromisos de inversión establecidos en el plan de negocios que, como Anexo siete, forma parte integrante del presente título, el cual deberá actualizarse cada cinco años, remitiéndose la documentación respectiva a la Secretaría, en el entendido de que dicha actualización no deberá tener como efecto la reducción de la inversión o de los compromisos previstos en el plan de negocios original, salvo autorización por escrito de la Secretaría.

El plan de negocios tendrá carácter de confidencial y permanecerá con tal carácter en el registro de la Secretaría.

2.5. Obras.- El Concesionario podrá llevar a cabo la modificación de la Vía Férrea o los Bienes, cuando dichas modificaciones tengan por efecto modernizar, reconstruir, conservar o mantener dicha Vía o los Bienes, o bien, para mejorar la eficiencia o la calidad del servicio ferroviario, en el entendido de que no se dejará fuera de operación La Catenaria correspondiente a la doble vía electrificada Buenavista-Querétaro.

El Concesionario, en un plazo máximo de dos años contados a partir de la vigencia del presente título, deberá realizar las obras e inversiones necesarias para que el control de tráfico de la doble vía electrificada se realice en forma separada en los tramos Querétaro-Huehuetoca y Huehuetoca-Buenavista, a efecto de que el concesionario lleve a cabo el control de tráfico del primer tramo señalado. El segundo tramo será operado por el Concesionario de la Terminal Ferroviaria del Valle de México. Sin embargo, ambos concesionarios podrán acordar que la operación se realice de forma distinta, siempre que no existan impedimentos de carácter técnico u operativo para la eficiente y segura operación de la Vía Férrea y la prestación del servicio, en cuyo caso deberán obtener la aprobación de la Secretaría.

La conservación y el mantenimiento de la doble vía electrificada de Buenavista a Querétaro quedará en su totalidad a cargo del Concesionario.

Todas las obras que se realicen a la Vía Férrea pasarán inmediatamente a formar parte del dominio público de la Federación, con independencia de la vigencia del presente título, y el Concesionario tendrá respecto de las mismas, los derechos y obligaciones que le confieren las disposiciones señaladas en los numerales 1.4.1, 1.4.2 y 1.5.

El Concesionario se obliga a realizar las obras con apego al proyecto ejecutivo previamente aprobado por la Secretaría. Concluidas aquéllas, las características, configuración y dimensiones especificadas de las obras realizadas se agregarán al Anexo dos.

2.6.- Telecomunicaciones y sistemas.- El Concesionario deberá contar con los servicios de telecomunicaciones y sistemas necesarios para el funcionamiento eficiente de los centros de control de tráfico. Para tal efecto, el Concesionario podrá instalar una red privada de telecomunicaciones y sus propios sistemas, o bien, contratar con terceros autorizados. En todo caso se deberán observar las disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones y, en su caso, se deberá obtener la autorización correspondiente de la Secretaría conforme al artículo 34 de la Ley.

Los servicios de telecomunicaciones y sistemas deberán estar interconectados con toda la red del Sistema Ferroviario Mexicano.

2.7.- Protección al ambiente.- El Concesionario deberá cumplir con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como con los tratados internacionales aplicables, en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

El Concesionario será responsable de los daños que, en materia ecológica y protección al ambiente, se originen a partir de la conclusión de la diligencia de entrega-recepción, y que deriven de actos u omisiones a su cargo, de conformidad con las leyes y disposiciones aplicables en la materia y lo dispuesto en el Anexo ocho.

De igual forma, el Concesionario será responsable de llevar a cabo las correcciones, modificaciones y obras de superficie e infraestructura de los centros de abasto y talleres que opere, que son requeridas para cumplir con la legislación en la materia.

Ferrocarriles Nacionales de México y, en forma subsidiaria, el Gobierno Federal, responderá de los daños, perjuicios, costos judiciales, sanciones y obligaciones que en esta materia se hubieren originado antes de la diligencia de entrega-recepción de la Vía Férrea y de los Bienes, o después de concluida ésta, cuando sean consecuencia de actos u omisiones anteriores a dicha diligencia, en los términos y condiciones que se establecen en el citado Anexo ocho.

En caso de que como resultado de modificaciones en cualquier ordenamiento legal o administrativo en materia ecológica o de protección al ambiente surjan obligaciones o compromisos diversos a los establecidos en la legislación actualmente en vigor, Ferrocarriles Nacionales de México y el Gobierno Federal, no tendrán en ningún caso la obligación de indemnizar o restituir o en cualquier forma cubrir al Concesionario los trabajos, obras, acondicionamientos o modificaciones de cualquier orden que éste deba efectuar en relación con las operaciones o actividades sujetas a esta concesión, ni cubrir cantidad alguna que por tal motivo el concesionario erogue, y no tendrá responsabilidad frente a este último o terceros.

Se exceptúan de lo señalado en el párrafo anterior, las modificaciones en los estándares de contaminación de los suelos, subsuelos y mantos freáticos derivadas de cambios legislativos o a disposiciones administrativas que se realicen con posterioridad al inicio de la vigencia del presente título, caso en el cual la responsabilidad y la rehabilitación, así como los daños, perjuicios, costos judiciales, sanciones, obligaciones civiles, administrativas y penales, corresponderán a Ferrocarriles Nacionales de México y subsidiariamente al Gobierno Federal, respecto de los actos y omisiones que hubieren tenido su origen o causa con anterioridad a la entrada en vigor de la presente concesión, en los términos y condiciones señalados en el citado Anexo ocho.

2.8.- Desarrollo urbano.- En la ejecución de obras que realice el Concesionario respecto de la Vía Férrea y los Bienes afectos a esta concesión dentro de los límites de un centro de población, deberá cumplir con lo dispuesto en la legislación, programas y zonificación en materia de desarrollo urbano.

2.9.- Bienes con valor histórico, cultural o artístico. Con respecto a los Bienes concesionados que tienen valor histórico, cultural o artístico, señalados en la sección I del Anexo cuatro, registrados como monumentos históricos ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Concesionario deberá ajustarse en todo momento a las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas

Arqueológicos, Artísticos e Históricos y su Reglamento, así como a las demás disposiciones aplicables, para la debida conservación y salvaguarda de tales Bienes.

El Concesionario será responsable de la preservación y conservación de los Bienes señalados en el párrafo anterior, por lo que en ningún momento podrá alterar la naturaleza del bien de que se trate y para cualquier modificación o intervención deberá obtener el permiso correspondiente, según proceda, del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del Instituto Nacional de Bellas Artes o del Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos y la autorización de la Secretaría.

Asimismo, el Concesionario será el responsable de la preservación y conservación de los Bienes que se detallan en la sección I del Anexo cuatro, que se encuentra en proceso de registro, por lo que en ningún momento podrá alterar la naturaleza del bien de que se trate y para cualquier modificación o intervención deberá obtener la autorización de la Secretaría. En caso de que dichos Bienes sean declarados de valor histórico, cultural o artístico, se estará a lo dispuesto en los párrafos anteriores.

2.10.- Contratación de terceros.- Para llevar a cabo la operación y explotación de la Vía Férrea y la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga, así como de los servicios auxiliares, el Concesionario podrá contratar el apoyo técnico de terceros. De igual forma, el Concesionario podrá contratar con terceros la realización de obras, así como la conservación y mantenimiento de la Vía Férrea y de los Bienes.

El Concesionario será, en todo caso el único responsable ante la Secretaría y terceros, de la operación y explotación de la Vía Férrea, así como de la prestación de los servicios ferroviarios, y responderá de los daños y perjuicios que, en su caso, ocasionen los terceros con quienes contrate.

2.11.- Designación de responsable técnico.- El Concesionario, se obliga a designar antes del inicio de operaciones, un responsable de la operación de la Vía Férrea, de la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga y demás servicios ferroviarios, quien contará con las facultades necesarias para obligar al Concesionario ante la Secretaría respecto de dicha operación y prestación de servicios.

El cambio del responsable o la modificación de sus facultades deberán ser notificadas por escrito ante la Secretaría dentro de los diez días hábiles siguientes a que esto ocurra.

2.12.- Servicios a las comunidades.- El Concesionario no podrá negarse a transportar agua a aquellas comunidades que por sus características geográficas o climatológicas lo requieran, en el entendido de que no es responsabilidad del Concesionario el suministro de agua a dichas comunidades.

Los usuarios de servicios de transporte señalados en este numeral deberán cubrir las contraprestaciones que correspondan.

2.13.- Otros servicios.- El Concesionario se obliga a transportar el correo dentro de los servicios de carga que proporcione, a transportar personas y bienes destinados a operaciones de salvamento y auxilio, así como al personal y equipo de las fuerzas armadas. En este último caso, se deberá otorgar derecho de paso a su equipo ferroviario.

Los términos de la prestación de los servicios y del derecho de paso antes señalados, así como las contraprestaciones y responsabilidades correspondientes, se determinarán en las condiciones que acuerden las partes. En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la Secretaría resolverá lo conducente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 111 a 114 del Reglamento.

2.14.- Interrupción del servicio.- En aquellos casos en que en los términos establecidos en la Ley y el Reglamento se autorice al Concesionario para que deje de operar un tramo de la Vía Férrea o deje de prestar el servicio público de transporte ferroviario de carga, en forma permanente, la Secretaría podrá otorgar concesión a terceras personas para que operen el tramo de la Vía Férrea o presten el servicio que se interrumpa, y se estará a lo dispuesto en el Capítulo III de este título.

En los supuestos referidos en el párrafo anterior, los tramos de la Vía Férrea y los Bienes relativos al servicio interrumpido, en su caso, revertirán a la Nación en los términos del numeral 5.4 y el

Concesionario no tendrá derecho a la devolución de las contraprestaciones que hubiera pagado por el otorgamiento del presente título, ni por las inversiones realizadas.

2.15.- Tarifas.- El concesionario fijará libremente las tarifas, las que deberán registrarse y aplicarse en los términos que señalan la Ley y el Reglamento. En caso de que llegará a cobrar a los usuarios tarifas superiores a las registradas, deberá reembolsarles la diferencia con respecto a las tarifas registradas, y cubrirá respecto de dicha diferencia, un interés a una tasa igual a la establecida por la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, para los casos de prórroga en el pago de los créditos fiscales.

En la aplicación de las tarifas, el Concesionario deberá abstenerse de practicar ventas atadas, discriminación de precios o realizar subsidios cruzados.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que procedan, de conformidad con la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.

2.16.- Modalidades.- En caso fortuito o fuerza mayor, la Secretaría estará facultada para imponer modalidades en la operación y explotación de la Vía Férrea, así como en la prestación de los servicios ferroviarios, en los términos establecidos en la Ley y el Reglamento.

En caso de desastre natural, guerra, grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional o la paz interior del país, la Secretaría, asimismo, podrá establecer modalidades en la operación y explotación de la Vía Férrea, así como en la prestación de los servicios ferroviarios, cuando a su juicio, éstas sean suficientes para atender las necesidades derivadas de dichos eventos, en los términos establecidos en la Ley y el Reglamento.

2.17.- Seguros.- El Concesionario se obliga a contar con las pólizas de seguros que en términos de la Ley y el Reglamento deba contratar, así como a mantener vigentes las mismas.

Capítulo III Concesiones y permisos a terceros

3.1.- Concesiones a terceros.- En el caso de que la Secretaría, de conformidad con lo señalado en los numerales 1.4.2 segundo párrafo y 2.14 del presente título y demás disposiciones aplicables, pretenda otorgar concesiones a terceros, deberá escuchar al Concesionario, para que éste manifieste lo que a su derecho convenga.

La Secretaría resolverá lo conducente de conformidad con lo dispuesto en la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.

El Concesionario estará obligado a otorgar los derechos de paso y derechos de arrastre a las personas a quienes, de conformidad con este numeral, la Secretaría otorgue concesión, en los términos señalados en el siguiente numeral.

Lo anterior, en el entendido de que el Concesionario estará obligado a proporcionar todas las facilidades que se requieran para el servicio de transporte de pasajeros se ajuste a los itinerarios correspondientes.

3.2.- Derechos de arrastre y derechos de paso.- El Concesionario estará obligado a proporcionar los derechos de paso y los derechos de arrastre conforme a los términos y condiciones que se indican en el Anexo nueve.

Asimismo, el Concesionario tiene derecho para que se le otorguen los derechos de paso y los derechos de arrastre conforme a los términos y condiciones que se indican en el Anexo diez y el numeral 2.13 de este título.

Los términos, condiciones y contraprestaciones conforme a los cuales se celebrarán los convenios respecto de los derechos de paso y los derechos de arrastre a que se refiere el presente numeral se establecerán de conformidad con lo dispuesto en la Ley y su Reglamento.

3.3.- Otras autorizaciones o permisos.- La Secretaría podrá otorgar permisos o autorizaciones a terceras personas y a dependencias del Gobierno Federal, para que presten los servicios auxiliares a que se refiere el artículo 15 de la Ley, así como para que en la Vía Férrea realicen instalaciones u obras de las señaladas en el citado artículo 15 y el 34 de la Ley.

El Concesionario se obliga a permitir la construcción de cualesquiera de las instalaciones u obras antes citadas, siempre que no se vea perjudicada la prestación de los servicios ferroviarios, ya sea impidiendo, interfiriendo o poniendo en riesgo la seguridad de la Vía Férrea, de la prestación del servicio público de transporte ferroviario y, en su caso, de los servicios auxiliares.

En este supuesto, el Concesionario prestará la colaboración necesaria a los permisionarios o autorizados para la realización de las obras o instalaciones señaladas, para lo cual establecerá el calendario y los horarios dentro de los cuales los terceros podrán realizar las obras respectivas, y el Concesionario tendrá derecho a recibir una contraprestación por los servicios que preste, de conformidad con lo establecido en el presente título, la Ley y el Reglamento.

Capítulo IV **Disposiciones generales**

4.1.- Gravámenes.- El Concesionario podrá constituir gravámenes sobre los derechos derivados de esta concesión, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley.

En los casos en que se autorice la constitución de gravámenes sobre los derechos derivados de esta concesión, se deberá establecer, además de lo señalado en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley, que la ejecución de dicha garantía en ningún caso otorgará el carácter de concesionario al acreedor o a un tercero, se requerirá que la Secretaría autorice la cesión de derechos en los términos del artículo 18 de la Ley.

El Concesionario para garantizar el pago de los gravámenes, podrá obligarse en el convenio correspondiente a ceder los derechos y obligaciones contenidos en el presente título al acreedor o al tercero adjudicatario, condicionando que se obtenga la autorización previa de la Secretaría, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de que la presente concesión termine por cualquiera de las causas señaladas en las fracciones III, IV y VI del artículo 20 de la Ley, y se encontraren a ese tiempo obligaciones financieras contraídas por el concesionario con motivo de la explotación de los bienes y servicios materia de este título pendientes de cumplimiento, se estará a lo siguiente.

4.1.1.- La Secretaría cuando así lo estime conveniente, en vista del interés público, intervendrá en la operación de la Vía Férrea y la prestación de los servicios ferroviarios.

4.1.2.- En el supuesto anterior, y sujeto a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones aplicables, o bien en caso de que se determine concesionar a un tercero la Vía Férrea, las utilidades derivadas de la operación y explotación de la misma, continuarán respondiendo de los compromisos financieros contraídos por el Concesionario para la explotación de la presente concesión, siempre y cuando el financiamiento correspondiente se haya aplicado para la realización de obras directamente relacionadas con las prestación del servicio ferroviario y edificadas en la Vía Férrea o en los Bienes.

4.2.- Cesiones.- El presente título es intransmisible, y el Concesionario sólo podrá ceder total o parcialmente los derechos y obligaciones establecidos en el mismo, en términos del artículo 18 de la Ley.

4.3.- Participación estatal de gobiernos extranjeros.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley, no se considerará como participación accionaria de un Gobierno o Estado extranjero la que efectúen empresas con participación estatal de países extranjeros, que no sean consideradas como autoridades por la legislación interna del país de origen y que cuenten con personalidad jurídica y patrimonio propio,

siempre que dicha intervención se realice en acciones de voto limitado o en forma minoritaria en acciones comunes representativas del capital social del Concesionario, y dicha tenencia no les otorgue directa o indirectamente el control de aquélla.

4.4.- Nacionalidad.- El Concesionario no tendrá más derechos que los que le conceden las leyes mexicanas. Por consiguiente, el Concesionario en cuyo capital participen inversionistas extranjeros, en ese acto se compromete expresamente a no invocar la protección de ningún gobierno extranjero, bajo la pena de perder, en caso contrario, los derechos objeto del presente título en beneficio de la Nación Mexicana.

4.5.- Reserva para pasivos laborales.- El Concesionario se obliga a constituir una reserva para cubrir los pasivos laborales contingentes que se originen durante la vigencia de este título, que deberá establecerse con estricto apego a lo dispuesto por el Boletín D3 del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

4.6.- Contraprestaciones al Gobierno Federal.- El Concesionario pagará al Gobierno Federal un aprovechamiento único que dará a conocer la Secretaría, el cual deberá cubrirse en los términos en que la Secretaría lo notifique.

Asimismo, a partir del inicio de la vigencia de la presente concesión, el Concesionario cubrirá al Gobierno Federal los derechos que por la operación y explotación de los Bienes del dominio público objeto de la concesión y por la prestación del servicio público de transporte ferroviario, establezca la Ley Federal de Derechos, en los términos y con la periodicidad señalados en la misma.

4.7.- Contabilidad.- El Concesionario deberá utilizar un sistema de contabilidad uniforme, que permita desagregar los diferentes costos.

En la aplicación de las tarifas, el Concesionario estará obligado a separar el componente originado en el extranjero del generado en México, guardando congruencia con los costos asociados a cada segmento.

4.8.- Verificación.- El Concesionario se obliga a cubrir las cuotas que correspondan en los términos de la Ley Federal de Derechos por concepto de la verificación a que estará sujeto de conformidad con el artículo 57 de la Ley.

Capítulo V **Vigencia y terminación**

5.1.- Vigencia.- La presente concesión estará en vigor por cincuenta años, contados a partir de la fecha de conclusión de la diligencia de entrega-recepción de la Vía Férrea y de los Bienes, o a partir del 31 de julio de 1997, lo que ocurra primero.

El concesionario podrá solicitar la prórroga de la vigencia del presente título en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley.

El Concesionario contará con un plazo de seis meses contados a partir de la conclusión de la diligencia de entrega-recepción para obtener los registros, permisos y autorizaciones, contemplados en la Ley y el Reglamento, necesarios para la realización de las actividades objeto de esta concesión, salvo por los que se refiere a lo dispuesto en los artículos 46 segundo párrafo y 50 último párrafo de la Ley, relativos al registro de tarifas y contratación de seguros, respectivamente.

El Concesionario, contará con el apoyo de la Secretaría para la obtención de los registros, permisos y autorizaciones señalados en el párrafo anterior, en el entendido de que deberá cumplir con los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables.

Hasta en tanto se celebren los convenios de derechos de arrastre y de paso respecto del tramo Huehuetoca-Buenavista, la conservación y mantenimiento de la doble vía electrificada de dicho tramo a que se refiere el numeral 2.5 tercer párrafo, lo cubrirá proporcionalmente al uso que de ésta se realice en la terminal del Valle de México.

5.2.- Modificación de condiciones.- Las condiciones establecidas en el presente título podrán revisarse y modificarse por acuerdo entre la Secretaría y el Concesionario, conforme a la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.

5.3.- Terminación.- La presente concesión terminará por alguna de las causas señaladas en los artículos 20 y 21 de la Ley.

5.4.- Reversión.- Al término de esta concesión, cualquiera que sea su causa, la Vía Férrea y los Bienes revertirán a la Nación en buen estado operativo de acuerdo con las normas oficiales mexicanas respectivas y sin costo alguno para el Gobierno Federal, así como todas las obras y mejoras realizadas por el Concesionario, y que se encuentren adheridas a los mismos, con el sólo deterioro natural, moderado y derivado del uso adecuado, por lo que, en caso contrario, el Concesionario efectuará, por su cuenta, las reparaciones que se requieran al momento de la devolución, o en su defecto, indemnizará al Gobierno Federal por los desperfectos que hubieran sufrido la Vía Férrea o los Bienes con motivo de un uso inadecuado, o como consecuencia de su deficiente o inapropiado mantenimiento.

5.5.- Derecho de preferencia.- En caso de terminación o revocación, parcial o total, de la presente concesión y hasta noventa días posteriores a dicha terminación, si el Concesionario pretende enajenar, en uno o en una sucesión de actos, del inventario del equipo ferroviario, considerado en su número, más del quince por ciento del equipo tractivo, más del quince por ciento del equipo de arrastre o más del quince por ciento del equipo de trabajo, el Gobierno Federal tendrá derecho de preferencia respecto de cualquier tercero, en igualdad de condiciones, siempre que no exista otro concesionario que este en posibilidad de prestar el servicio, y el equipo y demás bienes señalados sean indispensables para que la Secretaría continúe prestando el mismo.

La Secretaría resolverá lo conducente dentro de un plazo de treinta días hábiles contados a partir de que el Concesionario le notifique su decisión de enajenar los bienes citados. Transcurrido dicho plazo sin que la Secretaría emita resolución, se entenderá que, por lo que se refiere a dichos bienes, ha renunciado a ejercer el derecho de preferencia.

5.6.- Promesa de arrendamiento.- En caso de terminación anticipada o revocación parcial o total de la concesión, el Concesionario se obliga a celebrar un contrato de arrendamiento con la Secretaría respecto de los bienes afectos al servicio y operación de la Vía Férrea. Dicha obligación estará vigente durante los cuatro meses siguientes al término de la revocación de la concesión.

La vigencia del contrato de arrendamiento será de por lo menos de un año y renovable automáticamente por períodos iguales y hasta por cinco años. El monto de la renta será determinado a juicio de peritos, uno nombrado por el Concesionario, otro por el Gobierno Federal y en caso de discrepancia por un tercero en discordia, nombrado por ambos peritos. En caso de que el Concesionario no nombre perito, o éste no se pronuncie, se entenderá que renuncia a su derecho de nombrarlo y acepta de manera incondicional el dictamen que emita el perito nombrado por la Secretaría.

5.7.- Tribunales competentes.- Para todo lo relativo a la interpretación y cumplimiento de la presente concesión, salvo lo que administrativamente corresponda resolver a la Secretaría, el Concesionario conviene en someterse a la jurisdicción de los tribunales federales competentes del Distrito Federal, por lo que ambas partes renuncian al fuero que pudiera corresponderles en razón de sus domicilios presentes o futuros.

5.8.- Notificaciones.- El Concesionario se obliga a informar por escrito a la Secretaría de cualquier cambio de domicilio durante la vigencia del presente título, en el entendido de que en caso de omisión las notificaciones surtirán efectos en el domicilio señalado en el párrafo quinto de antecedentes.

5.9.- Publicación.- El Concesionario deberá tramitar, a su costa, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la presente concesión, sin sus Anexos, en un plazo que no exceda de sesenta días contados a partir de la fecha de otorgamiento del presente título.

Los Anexos referidos en el presente título forman parte integrante del mismo.

El ejercicio de los derechos derivados de este título implica la aceptación incondicional de sus términos por el Concesionario.

México, Distrito Federal, a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y seis.

LA SECRETARIA

EL CONCESIONARIO

—FIN DE TEXTO—“

3.2.- PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LAS CONCESIONES.

En virtud de que la naturaleza jurídica de la concesión se concibe actualmente como un acto administrativo discrecional, la suscrita considera que los principios jurídicos que los rigen son los mismos y entre los más esenciales encontramos los que a continuación se describen:

1.- El principio de legalidad.- De conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello, que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en caso específico se configuren las hipótesis normativas.⁷¹

2.- El principio de competencia.- Es la facultad que el orden jurídico atribuye a los órganos de la Administración Pública para realizar determinados actos en una circunscripción territorial determinada y en una materia específica.⁷²

⁷¹ *Fundamentación y Motivación, Garantía de.* Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 151-156, segunda parte. Pág. 56.

⁷² *Cfr. Martínez Morales, Rafael I. Ob. cit. Pág. 240.*

3.- **El principio de autoridad.**- Es la facultad de imperio, decisión y ejecución que el orden jurídico atribuye a un órgano de la Administración Pública para la creación, reconocimiento, modificación o extinción de situaciones de hecho y de derecho con trascendencia particular y determinada.⁷³

4.- **El principio de irretroactividad de la ley.**- El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, claramente dispone que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna; de donde es deducible también la afirmación contraria, de que pueden darse efectos retroactivos a la ley si ésta no causa perjuicio a los gobernados.⁷⁴

5.- **Principio de seguridad jurídica.**- El artículo 14 de la Constitución General de la República establece que nadie puede ser privado de la vida, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.⁷⁵

6.- **El principio de proporcionalidad y equidad tributaria.**- El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; esto obedece, a que las contribuciones a que están

⁷³ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Pág. 726.

⁷⁴ *Retroactividad de la Ley, se protege contra la, si causa perjuicio.* Quinta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo VI. Parte SCJN. Tesis: 464. Pág. 309.

⁷⁵ Cfr. Rabasa, Emilio O., Caballero, Gloria. *Ob. cit.* Págs. 64 y 65.

obligados los mexicanos deben ser pagadas de conformidad con su capacidad económica contributiva de los mismos, y sin discriminación arbitraria entre situaciones jurídicas objetivamente iguales.⁷⁶

3.2.1.- Elementos de la concesión.

Desde el punto de vista lógico-jurídico entendemos como elemento de una cosa o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación.⁷⁷

En este orden de ideas, podemos afirmar que los elementos del acto administrativo discrecional denominado “concesión”, son aquéllos que concurren a su definición y formación, tales como:

I.- Los sujetos.- Podemos decir que en las concesiones siempre existen dos o más sujetos, los que se pueden encuadrar en: a).- *Sujeto Activo.-* Que es el órgano administrativo competente que crea, reconoce, modifica o extingue el acto administrativo discrecional de la concesión; y b).- *Sujetos Pasivos.-* Es aquél o aquéllos a quienes se concede la facultad para usar, explotar y aprovechar bienes del Estado, o bien, para prestar un servicio público, así como los terceros en quienes repercuten las actividades concesionadas.⁷⁸

⁷⁶ *Impuestos, proporcionalidad y equidad de los.* Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo I, Const, Jurisprudencia SCJN. Tesis: 255. Pág. 302.

⁷⁷ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Pág. 723.

⁷⁸ *Cfr. Idem.* Pág. 723.

2.- La manifestación externa de la voluntad.- Es la expresión externa y objetiva del proceso volitivo de un órgano administrativo que está actuando como tal, misma que debe contar con los siguientes requisitos: debe ser espontánea y libre; debe estar dentro de las facultades del órgano administrativo emisor; no debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.; y debe expresarse en los términos previstos por la ley.⁷⁹

3.- El objeto.- Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo competente para otorgar en concesión bienes de la Federación o la prestación de un servicio público.⁸⁰

El objeto debe ser física y jurídicamente posible, lícito, libre de vicios de la voluntad, y necesariamente, debe ser realizado dentro de la competencia territorial y material del órgano administrativo que lo emite.

4.- La forma.- Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo para otorgar en concesión un bien del Estado o la prestación de un servicio público, en el caso concreto, debe atenderse a la forma escrita, y debe observar ciertas reglas o formalidades previstas en la ley y en la costumbre, tal es el caso de, la fecha de emisión del acto, el nombre o denominación del destinatario, la firma de la autoridad administrativa competente que lo emite, el objeto, la fundamentación, la motivación, etc.; y⁸¹

⁷⁹ Cfr. *idem*. Pág. 727.

⁸⁰ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Págs. 728 y 729.

⁸¹ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. *Ob. cit.* Págs. 236 y 237.

5.- *El plazo.*- Definido genéricamente como: “El acontecimiento futuro de realización cierta del cual depende la eficacia o la resolución de derechos y obligaciones.”⁸² En el caso concreto, nos referimos al tiempo de duración de las concesiones. En lo que se refiere al plazo de vigencia de la concesión, no existe un precepto que fije un mínimo y un máximo para todos los casos, sino que cada materia es tratada en forma particular por su correspondiente legislación, atendiendo a su naturaleza y finalidad, de tal suerte que puede haber plazos que van desde seis meses hasta cincuenta años.

3.2.2.- Elemento objetivo de la concesión.-

El objeto de las concesiones se centra en la facultad que otorga el Estado a los particulares para usar, explotar y aprovechar bienes nacionales, o bien, para prestar un servicio público.

Sin embargo, a mi consideración, para que este objeto pueda ser eficaz conforme a derecho es necesario que concurren ciertos requisitos, como los que a continuación se describen:

a).- *Los presupuestos de hecho.*- Son las circunstancias de hecho y de derecho que preceden a la concesión, por ejemplo, la existencia de una norma facultativa, la potestad del órgano de la administración pública que la otorga, el cumplimiento de los requisitos que las leyes y el Estado impongan al concesionario, la voluntad del concesionario para acatar las reglas y condiciones que fije el Estado, etc.

⁸² Cfr. Gutierrez y González Ernesto. *Ob cit.* Pág. 235.

b).- El fin.- Es la meta que el Estado pretende alcanzar con el otorgamiento de la concesión, siendo éste indudablemente el interés general o bien común.

c).- La causa.- Es la razón que justifica el otorgamiento de la concesión, por ejemplo, la incapacidad económica del Estado para explotar ciertos bienes nacionales o para prestar algún servicio público, o bien, la convicción de que así es más útil o conveniente.

d).- Legalidad.- Debe ser física y jurídicamente posible, lícito, libre de vicios de la voluntad, debe reunir las formalidades que exigen las leyes y realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

3.2.3.- Elemento subjetivo de la concesión.

Los sujetos que intervienen en las concesiones son:

I.- La autoridad concedente.- Es el órgano de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal competente que otorga en concesión el uso, explotación y aprovechamiento de bienes nacionales o la prestación de servicios públicos a los particulares.⁸³

El párrafo sexto del artículo 27 de la Carta Fundamental establece que: “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es *inalienable e imprescriptible* y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se

⁸³ Cfr. Martínez Morales, Rafael I. *Ob cit.* Pág. 278.

trata, por los particulares o por sociedades constituidas por leyes mexicanas, no podrá ser realizado sino mediante *concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal*, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...”.

2.- El concesionario.- Es la persona física o jurídica a quien se otorga la concesión y es titular de la misma.⁸⁴

De conformidad con la fracción I del artículo 27 Constitucional “*Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización o las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubiere adquirido en virtud de lo mismo...*”

Por lo tanto, concesionario no tendrá más derechos que, los que le conceden las leyes mexicanas, por consiguiente, el concesionario en cuyo capital participen inversionistas extranjeros, en ese acto se compromete expresamente a no invocar la protección de ningún gobierno extranjero, bajo la pena de perder, en caso contrario, los derechos objeto del título de concesión en beneficio de la Nación Mexicana.

⁸⁴ Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Pág. 795.

Además, el concesionario deberá reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concesionada, así como el material y equipo necesario desempeñar esa actividad y contar con el capital suficiente para contratar el personal necesario que ha de desarrollar la actividad concesionada y el que destinará a la explotación de los bienes del Estado, así como para la adquisición de equipo y para la modernización del servicio o actividad de que se trate, durante el término establecido en la concesión.⁸⁵

Es importante señalar que los derechos del concesionario nacen y se generan con el acto de la concesión, y se encuentran íntimamente relacionados con el objeto de la misma, ya sea para usar, explotar y aprovechar los bienes concesionados o para prestar el servicio público de que se trate aprovechándose de las contraprestaciones que le genere el mismo, cabe hacer notar que estos derechos son personalísimos e intransmisibles.

En efecto, los derechos derivados de las concesiones son personalísimos e intransferibles, pues en su generalidad las leyes que regulan estos actos administrativos prohíben al concesionario transferir, ceder, gravar, enajenar, subconcesionar o arrendar las concesiones; sin previa autorización de la dependencia de la Administración Pública otorgante o autoridad concedente.

⁸⁵ *Cfr. Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Págs. 795 a 797.*

Lo anterior, se observa claramente en las disposiciones contenidas en los artículos 77 de la Ley General de Bienes Nacionales y 92, 93, 94, 95, 96 y 116 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.⁸⁶

Por su parte, las obligaciones del concesionario se ciernen sobre: la ejercitación personal de los derechos derivados de la concesión, tales como el contar con los elementos personales, técnicos, materiales y financieros para la prestación del servicio público o la explotación de los bienes concesionados y efectuar las obras necesarias para el desarrollo de su objeto ajustándose a las reglas y condiciones fijadas en las disposiciones del título de concesión y en las leyes respectivas.

3.- Los usuarios.- Son las personas físicas o morales cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado a cambio de una contraprestación.⁸⁷

La relación entre el concesionario y los usuarios puede efectuarse a través de contratos mercantiles, como sucede en el transporte ferroviario, aéreo o marítimo de carga, o bien, con la simple voluntad y necesidad de utilizarlo, como es el caso del transporte urbano, donde simplemente se paga una tarifa.

⁸⁶ Cabe señalar, que la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, en su artículo 25 consagraba el Principio de Intransmisibilidad de las concesiones, al establecer la prohibición de subconcesionar, arrendar, otorgar en comodato, gravar o realizar cualquier acto o contrato por virtud del cual una persona distinta al concesionario, goce de los derechos otorgados al concesionario, ya sea en todo o en parte; en cuyo caso, la operación que se realizara en contravención de este artículo sería nula de pleno derecho y el concesionario perdería los derechos que derivaran de la concesión y de los bienes afectos a ellos; lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que se hubieran hecho acreedores los concesionarios por permitir que un tercero aprovechara o explotara bienes de dominio público, y las cantidades que éste hubiese obtenido al respecto se considerarían créditos fiscales.

⁸⁷ *Cfr.* Martínez Morales, Rafael I. *Ob. cit.* Pág. 278.

La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público, las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, reglamentos, decretos o acuerdos publicados oficialmente, la cual que se debe basar en el carácter compensatorio, justo y razonable que permita un lucro equitativo de acuerdo con los intereses tanto del concesionario como de los usuarios. En el caso de las concesiones de uso, explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público hay relaciones entre el Estado y los particulares pero no bajo el concepto de usuarios, y no existe tarifa, un equivalente aproximado de ella son los derechos o tasas fiscales que el concesionario paga a la hacienda pública.

3.2.4.- Elementos formales de la concesión.

Es la manera en que la autoridad administrativa competente expresa su decisión de otorgar en concesión el uso, explotación y aprovechamiento de ciertos bienes o la prestación de un servicio público, en este caso, debe ser en forma escrita, y es denominada generalmente como: *título de concesión*.

En esta tesitura, la suscrita considera que el título de concesión se puede definir como: “El documento donde consta la decisión del Poder Ejecutivo para otorgar en concesión el uso, explotación o aprovechamiento de determinados bienes del Estado o para prestar un servicio público a los particulares, el cual contiene los derechos y obligaciones que implica este acto administrativo.”

Cabe hacer notar, que la Ley General de Bienes Nacionales es omisa en señalar los requisitos que debe contener el título de concesión, tal es el caso del nombre y domicilio

del concesionario, el plazo de vigencia de la concesión, el objeto de la concesión, la determinación clara y precisa de los bienes concesionados, las obras futuras que se permite realizar, las prohibiciones, limitaciones y modalidades que rigen la concesión, las condiciones técnicas, legales y administrativas correspondientes, la firma autógrafa tanto de la autoridad concedente como del concesionario, la publicación, etc.⁸⁸

Dicha omisión reviste una grave laguna en el texto legal vigente, pues la ausencia de alguno de estos requisitos afecta la validez del acto, pudiendo generar la nulidad o anulabilidad del mismo.

3.2.5.- Derecho de reversión.

Para el maestro Miguel Acosta Romero el derecho de reversión es: “Una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público o a la explotación de bienes del Estado pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.”⁸⁹

Por su parte, el jurista Rafael I. Martínez Morales señala: “Hemos dicho que los bienes afectos a la concesión no cambian de dueño por ese sólo hecho; no obstante, puede estipularse que al terminar la concesión las instalaciones que haya utilizado el

⁸⁸ El artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales de 1982, establecía que: “El documento en que conste la concesión debía contener los siguientes datos: I.- Número de control, II.- Nombre, nacionalidad y domicilio del concesionario, III.- Plazo de vigencia, IV.- Uso, aprovechamiento o explotación objeto de la concesión, V.- Ubicación y descripción técnico topográfica de las áreas concesionadas, VI.- Obras cuya ejecución se aprueba y descripción, en su caso, de las ya existentes, VII.- Prohibiciones, limitaciones y modalidades a que queda sujeta la concesión, VIII.- Condiciones generales de orden técnico, jurídico y administrativo aplicables, y IX.- Las demás que para control y administración se estimen procedentes.”

⁸⁹ Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Pág. 803.

concesionario pasen a ser propiedad del Estado, sin que deba pagar indemnización alguna. A esto se le denomina reversión; pero es necesario aclarar que no se trata de un derecho nato del concedente, sino que es una estipulación que puede o no estar prevista en la concesión.”⁹⁰

La suscrita no está de acuerdo con las concepciones antes señaladas sobre el derecho de reversión, toda vez que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es muy claro en disponer que el Estado tendrá en todo tiempo la propiedad originaria, inalienable e imprescriptible de los bienes nacionales que se otorguen en concesión, aunado a que el acto administrativo de la concesión no transmite el dominio de los bienes objeto de la misma al concesionario.

A mi consideración, carece de lógica jurídica el suponer que, al término de la concesión éstos bienes pasan a ser propiedad del Estado, *cuando en realidad éste jamás perdió la propiedad de los mismos*, lo anterior, sin menospreciar el criterio de los juristas mencionados con antelación, cuyos criterios me merecen el más grande respeto.

En este orden de ideas, reitero que al término de las concesiones, los bienes que el Estado otorgó en concesión sólo regresan o se revierten al Estado, quien únicamente permitió su uso, explotación y aprovechamiento durante el tiempo de vigencia de este acto administrativo, mas no transmitió la propiedad de los mismos al concesionario.

⁹⁰ Martínez Morales, Rafael I. *Ob. cit.* Pág. 283.

Caso contrario, sucede con las obras o mejoras que el concesionario haya realizado a los bienes concesionados y que se encuentren adheridas a éstos, pues en este caso, sí podríamos hablar de que a través del derecho de reversión el Estado adquirirá la propiedad de las instalaciones, obras, mejoras, etc., que no formaban parte física y material de los bienes que éste otorgó en concesión al inicio de este acto administrativo, y sólo en este supuesto, podríamos hablar de que el concesionario transmite la propiedad de estos bienes de nueva creación al Estado, quien se ve beneficiado al no tener obligación de pagar una contraprestación al concesionario por las obras o mejoras que éste haya realizado de su propio peculio en los bienes o instalaciones concesionadas.

Por tales razones, la suscrita considera que el derecho de reversión es: “La facultad que tiene el Estado para que al término de la concesión, cualesquiera que sea su causa, los bienes concesionados regresen o reviertan a la Nación en buen estado y sin costo alguno para el Gobierno Federal, así como todas las obras y mejoras realizadas por el concesionario y que se encuentren adheridas a los mismos, con sólo el deterioro natural, moderado y derivado de su uso adecuado; por lo que, en caso contrario, el concesionario, estará obligado a realizar por su cuenta las reparaciones necesarias al momento de su devolución, o en su defecto, indemnizará al Gobierno Federal por los desperfectos que hayan sufrido los bienes concesionados.”

3.3.- FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN.

No existe uniformidad en las diversas leyes que regulan la concesión para indicar las causas de terminación de ésta, sin embargo, la práctica se orienta a considerar que las formas más comunes de extinguir la concesión son: vencimiento del término, renuncia del concesionario, desaparición de la finalidad o del objeto de la concesión, nulidad, revocación, caducidad y declaratoria de rescate, misma que se analizan en los puntos siguientes.

3.3.1.- Vencimiento del término.

Al terminarse el periodo de tiempo previsto en la concesión, ésta se extingue, salvo aquéllos casos en que por disposición expresa de la ley, pueda ser prorrogada mediante el otorgamiento de un nuevo acto administrativo, dicha prórroga quedará a decisión discrecional del Ejecutivo Federal, previa solicitud del concesionario.

Como ya se mencionó en puntos precedentes de este capítulo, en el derecho mexicano no existe un plazo uniforme para la duración de las concesiones; por lo que, en cada caso, la ley específica aplicable fijará la fecha en que fenezcan; por ejemplo, el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario textualmente dispone:

“Artículo 11.- Las concesiones se otorgarán por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, por un plazo que en total no exceda de 50 años, siempre que el concesionario:

I.- Hubiera cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretende prorrogar;

II.- Lo solicite antes de que inicie la última décima parte del plazo de la concesión;

III.- Acepte las nuevas condiciones que fije la Secretaría; y

IV.- Hubiera realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables.”

El efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es la reversión, la cual ya fue estudiada anteriormente.

3.3.2.- Renuncia del concesionario.

Aunque existe la posibilidad de que el concesionario renuncie a los derechos y obligaciones que implica la concesión y esto traiga como consecuencia la extinción de este acto administrativo, se entiende que el Estado no puede aceptar una renuncia lisa y llana del concesionario, sino que se atenderá a la importancia general de la explotación de determinados bienes o prestación de servicios; consecuentemente, *ésta renuncia sólo puede ser aceptada cuando la explotación de bienes o la prestación de servicios sea obsoleta y no afecte el interés público.*

Habrán otros supuestos donde el interés general o las necesidades populares no permitan que la Administración Pública Federal acepte la renuncia del concesionario, mientras

éste no asegure la transmisión de la concesión a terceros que presten el servicio, con anuencia del Ejecutivo Federal, o bien, la propia Administración Pública se haga cargo de ella.

En relación con la renuncia del concesionario, es de suma importancia recordar, que los servicios públicos no deben suspenderse, y que los bienes nacionales por explotar no pueden estar sujetos a las decisiones caprichosas de los concesionarios; por lo tanto la suscrita considera que la renuncia no es admisible como forma de extinción de las concesiones, pues no puede estar en juego el interés público y la satisfacción de las necesidades populares.

3.3.3.- Desaparición de la finalidad o del objeto de la concesión.

Es lógico que si el objeto o materia de la concesión se agota o extingue, es imposible que ésta subsista, lo que implica necesariamente su terminación. Como ejemplo de ello, podemos citar la extinción de los recursos naturales que sean objeto de la concesión.

3.3.4.- Nulidad, revocación y caducidad.

Después del vencimiento del plazo, podemos decir que en la práctica de las concesiones la revocación y la caducidad son las formas de extinción más comunes; sin embargo, de gran importancia resulta ser también la nulidad, pues ésta involucra actos irregulares e ineficacias, tal y como adelante se expone.

1.- Nulidad.- El Código Civil Federal adopta el sistema de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, aunque de hecho sólo se trata de actos nulos convalidables y nulos no convalidables, según lo establecido en los artículos 2224 a 2242. Sin embargo, en el derecho administrativo, más que de nulidades se habla de actos irregulares y de ineficacias.

Un acto administrativo es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes, o sea, son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos. El acto que posee una irregularidad no produce sus efectos hasta que la irregularidad o irregularidades que contiene sean corregidas, esto, siempre y cuando sea legalmente posible, ya que podría tratarse de un defecto que por su propia naturaleza sea insubsanable y, en tal caso, la ineficacia sería total.

Por su parte, los artículos 5, 6 y 7 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica los casos en que la omisión o irregularidad de algún elemento o requisito del acto administrativo provoca su nulidad o anulabilidad, en relación directa con los elementos o requisitos del acto administrativo previstos en las dieciséis fracciones del artículo 3º del mismo ordenamiento; posteriormente, los artículos 8, 9 y 10 de la citada ley, nos indican los casos en que los actos administrativos tendrán validez, eficacia y exigibilidad.

En esta tesitura, encontramos que en el derecho administrativo mexicano no existe un texto legal unificado para normar las irregularidades e ineficacias de los actos administrativos, a pesar del parcial intento que se observa en la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo; y atento a que las concesiones son actos administrativos discrecionales, comentaremos los elementos y requisitos del mismo y la consecuencia que produce su ausencia o defecto, de la siguiente manera:

a).- Sujeto.- Si la concesión es emitida por un órgano de la Administración Pública Federal incompetente, no produce efecto alguno, y debe considerarse totalmente nulo o ineficaz.

b).- Manifestación de la voluntad.- Cuando haya existido algún vicio de consentimiento, el acto administrativo de la concesión podrá ser convalidado, pero, si no hubo voluntad alguna, el acto se considera inexistente.

c).- Objeto.- Si éste no existe o es ilícito, habrá ineficacia total.

d).- Forma.- La falta de forma en las concesiones invalida el acto, pero, si los elementos formales omitidos son de carácter secundario, pueden ser restituidos por la autoridad concedente.

e).- Finalidad.- Si no se persigue un fin de interés general de manera directa o indirecta, en forma mediata o inmediata, la concesión es ineficaz. Esto resulta difícil, mas no imposible, teniendo la acción que ser ejercitada y probada por el gobernado o gobernados que se vean afectados directa o indirectamente con la concesión de que se trate.

2.- Revocación.- La práctica administrativa de la concesión en nuestro sistema jurídico mexicano se ha orientado en considerar como causas de revocación de estos actos administrativos, la falta del cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el ordenamiento legal aplicable, así como aquéllas a las que se haya obligado en el título de concesión respectivo.

Lo anterior, puede observarse claramente en el régimen legal de las concesiones dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales, ordenamiento que en la especie textualmente dispone:

“Artículo 18.- La revocación y la caducidad de las concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, cuando proceda conforme a la Ley, se dictarán por las dependencias u organismos descentralizados que las hubieren otorgado, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

En caso de que la declaratoria quede firme, los bienes materia de la concesión, sus mejoras y accesiones pasarán de pleno derecho al control y administración del concesionario, sin pago de indemnización alguna al concesionario.”

Por su parte, el artículo 76 de la Ley General de Bienes Nacionales, establece que: “Las concesiones sobre inmuebles federales podrán ser revocadas por cualquiera de estas causas:

I.- Dejar de cumplir con el fin para el cual fue otorgada la concesión, dar al bien objeto de la misma un uso distinto al autorizado o no usar el bien de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, los reglamentos y el título de concesión;

II.- Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión o infringir lo dispuesto en esta ley y sus reglamentos, salvo que otra disposición jurídica establezca una sanción diferente;

III.- Dejar de pagar en forma oportuna los derechos fijados en el título de concesión o las demás contribuciones fiscales aplicables;

IV.- Ceder los derechos u obligaciones derivadas del título de concesión o dar en arrendamiento o comodato fracciones del inmueble concesionado, sin contar con la autorización respectiva;

V.- Realizar obras no autorizadas,

VI.- Dañar ecosistemas como consecuencia del uso, aprovechamiento o explotación, y

VII.- Las demás previstas en esta ley, en sus reglamentos o en las propias concesiones.

Declarada la revocación, el concesionario perderá a favor de la Federación los bienes afectos a la concesión, sin tener derecho a indemnización alguna.

En los títulos de concesión se podrán establecer las sanciones económicas a que se harán acreedores los concesionarios, para cuya aplicación se tomará en cuenta el lucro obtenido, los daños causados o el monto de los derechos omitidos. En el caso de la fracción IV de este precepto, se atenderá a lo dispuesto por el siguiente artículo.”

3.- Caducidad.- La caducidad de las concesiones se presenta por la inactividad de los concesionarios, es decir, cuando éstos no inicien los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley General de Bienes Nacionales.

La caducidad opera con independencia de que se haya fijado o no en los títulos de concesión respectivos, debido a la importancia que reviste la prestación de los servicios públicos, pues las necesidades populares que éstos satisfacen no pueden suspenderse.

3.3.5.- Declaratoria de rescate.

El rescate es un acto administrativo unilateral del Ejecutivo Federal mediante el cual el Estado recupera los bienes que había concesionado previamente a los particulares, por una causa plenamente justificada, como sería la imposibilidad del concesionario para continuar prestando el servicio público o explotando el bien, o porque se presente alguna circunstancia de interés público que motive la medida.

La extinción prematura de la concesión a través del rescate implica una indemnización del Estado al concesionario en función directa de los daños y perjuicios causados, ahora bien, en caso de que el rescate sea justificado no se deberá cubrir indemnización alguna.

Si el rescate fuere injustificado el concesionario puede oponerse al mismo, contando con un plazo de 15 días hábiles para presentar su inconformidad, ya que de lo contrario, se estaría frente a un caso de abuso o desvío de poder, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Un ejemplo de rescate de bienes concesionados es la expropiación petrolera decretada el 18 de marzo de 1938, pues independientemente de que la teoría ha considerado este suceso jurídico y social como expropiación de ciertos bienes en lo relativo a la infraestructura creada por los concesionarios en la explotación del petróleo, también puede decirse que se constituyó un rescate de los bienes del Estado en lo que se refiere *al recurso natural del petróleo*, el cual se encontraba sometido al régimen de concesión.⁹¹

91 Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Ob. cit.* Pág. 803

CAPÍTULO IV.- CONTROVERSIA EN EL EMPLEO DEL TÉRMINO PROPIETARIO DE LA CONCESIÓN

4.1.- DIFERENCIAS ENTRE PROPIETARIO Y CONCESIONARIO.

A lo largo de los tres capítulos anteriores se ha efectuado el estudio y análisis del derecho real de propiedad y del acto administrativo discrecional de la concesión, con el objeto de estar en posibilidad de contar con un panorama claro de la conceptualización, naturaleza y características de cada una de estas dos figuras jurídicas, y consecuentemente, poder determinar las diferencias irreconciliables entre ambas.

4.1.1.- Definición de propietario.

Es la persona física o moral titular del derecho real de propiedad de una cosa, quien puede ejercer sobre ella, en un tiempo indeterminado, un poder jurídico y material de uso, goce y disfrute de manera absoluta y exclusiva, sujetándose a las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

4.1.2.- Definición de concesionario.

Es la persona física o jurídica a quien el órgano de la Administración Pública otorga la concesión y es titular de la misma, quien durante un plazo determinado, puede usar, explotar o aprovechar bienes nacionales, o bien, prestar un servicio público, de

conformidad con las condiciones que fijen las leyes de la materia y el mismo título de concesión.

4.1.3.- Diferencias entre propietario y concesionario.

1.- Naturaleza del derecho que le asiste al propietario y al concesionario.-

Primeramente podemos decir que la naturaleza de los derechos que posee el propietario es distinta a los derechos atribuidos al concesionario, pues mientras el propietario es titular del derecho real más amplio como es “la propiedad”, entendida como: “El derecho en virtud del cual una cosa se encuentra sometida de manera absoluta y exclusiva a la acción y voluntad de una persona”, el concesionario es dotado de un derecho que deriva de un acto administrativo discrecional como es la concesión, el cual le faculta para usar, explotar y aprovechar bienes nacionales, o bien, para prestar un servicio público, con la disposición expresa del artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales respecto de que las concesiones no generan derechos reales.

2.- El dominio sobre los bienes.- Esta diferencia resulta ser la más trascendente entre ambas figuras, toda vez que el propietario es tenedor del **dominio** sobre la cosa, y es precisamente, el dominio el que le confiere a su titular la potestad de emplear y disponer de ella a su arbitrio, sin que pueda impedírselo el Estado, aunque se trate de consumirla, menoscabarla o destruirla, toda vez que las restricciones impuestas en el Código Civil Federal no son parte para modificar la estructura del dominio, ni para suprimir el carácter absoluto que refleja el mismo.

Así las cosas, tenemos que el dominio ha sido considerado como un conjunto o haz de atributos, es por eso que suele distinguírsele mediante la enumeración de aquéllos, los cuales paso a describir de manera breve: El *Ius utendi*, que es el derecho de usar, o sea, el empleo de la cosa; el *Ius fruendi*, es el derecho de gozar, esto es, el disfrute del objeto o su aprovechamiento, tratase de frutos naturales, industriales o civiles; el *Ius abutendi*, es la facultad de disponer de la cosa, pudiendo enajenarla o afectarla y también consumirla, por lo que podemos decir con acierto, que es el atributo más característico del dominio, porque el uso y goce son elementos que se pueden convenir en mandatos simples a titulares de derechos reales sobre cosa ajena, o bien a meros arrendamientos, comodatos o actos administrativos, como es la concesión. Asimismo, el poder de enajenar o de consumir es privativo del dueño o propietario. Por lo que respecta al poder de gravar la cosa, tenemos que el dominio otorga al propietario la más amplia facultad para gravarla según su arbitrio.

En contraste, encontramos que **el acto administrativo de la concesión no es un acto traslativo de dominio**, ya que los bienes objeto de la concesión son y serán en todo momento propiedad de la Nación, y ésta sólo otorga al concesionario la facultad de usarlos, explotarlos, aprovecharlos, o de prestar un servicio público sobre los mismos, lo anterior, se aprecia claramente en la disposición contenida en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, el cual deja claro que el dominio de las tierras, aguas y recursos naturales del territorio mexicano corresponde a la Nación.

En este orden de ideas, tenemos que el concesionario adolece absolutamente del dominio o señorío sobre los bienes concesionados, por ende, está impedido legal y

constitucionalmente para usar y disponer a su arbitrio de los bienes nacionales que le han sido otorgados en concesión, para enajenarlos, consumirlos, menoscabarlos o destruirlos.

Asimismo, el artículo 76, fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales prohíbe al concesionario subconcesionar, arrendar, otorgar en comodato, gravar o efectuar cualquier contrato por medio del cual otra persona, distinta al concesionario, goce de los derechos derivados de las concesiones, sin previa autorización de la autoridad concedente.

En conclusión, el concesionario no puede ni debe ser considerado propietario de los bienes concesionados, toda vez que adolece de la disposición absoluta de la cosa, de ese máximo señorío posible que caracteriza al propietario.

3.- Objeto del derecho.- El objeto o finalidad del derecho que ostenta el propietario no es otro que el uso, goce y disposición total de la cosa, el cual ejercerá de manera libre y absoluta, siempre y cuando respete las limitaciones y modalidades impuestas por el Estado de manera general sobre el derecho real de propiedad, las cuales son tendientes a impedir que esa disposición total de la cosa afecte a terceros, de conformidad con la sana convivencia que se debe tener en la sociedad en que vivimos.

En cambio, el objeto del acto administrativo de concesión que se le otorga al concesionario, esta claramente determinado, pudiendo ser el uso, explotación y aprovechamiento de bienes nacionales, o bien, la prestación de un servicio público,

estando impedido el concesionario para realizar una disposición total y a su arbitrio sobre los bienes concesionados, pues el uso, aprovechamiento y explotación de éstos, debe efectuarse de conformidad con las condiciones que establecen las leyes aplicables en cada materia y pactadas en el propio título de concesión.

4.- Inalienabilidad e imprescriptibilidad.- Como ha quedado debidamente explicado en Capítulos precedentes, el concesionario ha sido facultado para usar, explotar y aprovechar bienes del dominio de la Nación, los cuales tienen la característica de constituir “áreas prioritarias”, toda vez que aquéllas conforman actividades relativas a la explotación de recursos naturales o a la prestación de servicios tendientes a satisfacer el interés general o las necesidades populares, y que por su destacada importancia en el desarrollo económico de cada época, el Estado se reserva su inalienable e imprescriptible dominio.

De las circunstancias que caracterizan a los bienes nacionales prioritarios se deriva la prohibición de enajenarlos, así como de que algún particular pueda apropiarse de ellos mediante la prescripción positiva o adquisición de derechos por el transcurso del tiempo, de conformidad con la disposición constitucional contenida en el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, en concordancia con el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales.

En un plano absolutamente opuesto encontramos los derechos del propietario sobre los bienes de que es titular, pues no podría existir el dominio que caracteriza a la propiedad, si los bienes apropiados no pudieran ser objeto de enajenación, asimismo, el propietario

tiene el indiscutible derecho de apropiarse de un bien por medio de la prescripción positiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 1135, 1136, 1141, 1151, 1152 y demás relativos del Código Civil Federal.

5.- La acción reivindicatoria.- Todo derecho esta protegido por una acción, que es el medio jurídico de hacerlo valer en juicio cuando éste sea desconocido por alguien; luego entonces, si tenemos que el propietario es titular del dominio sobre la cosa es inconcuso que posee el derecho más extenso y complejo de la generalidad de los otros derechos reales, mismo que está expuesto a múltiples ataques, como es el que un tercero retenga indebidamente el bien del que es propietario.

En este orden de ideas tenemos que el propietario está facultado para obtener la restitución de una cosa que le pertenece y que se encuentra en poder de otra persona, como garantía de la efectividad del derecho real de propiedad que ejerce sobre la misma, este medio de defensa se denomina acción reivindicatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 4° del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Por su parte, el concesionario, al carecer del dominio sobre la cosa, está legalmente impedido para reclamar a través de la reivindicación la restitución de los bienes concesionados, pues en dado caso de que un tercero retuviese ilegalmente los bienes concesionados, el derecho de ejercitar la acción reivindicatoria de posesión sobre los mismos le compete únicamente a la Nación, como titular indiscutible del dominio de dichos bienes.

6.- Duración del derecho.- El propietario posee un derecho real sobre la cosa por tiempo indeterminado, esto quiere decir, que no está sujeto a plazo alguno.

Caso contrario sucede con el derecho que le asiste al concesionario para usar, explotar y aprovechar bienes nacionales, o bien, para prestar un servicio público, el cual está sujeto a un plazo específicamente determinado en la ley de la materia de que se trate la concesión y es pactado en el propio título de concesión.

Cabe recordar que en la Legislación Mexicana no existe un plazo uniforme para las concesiones., por lo que se hace necesario acudir a las Leyes de la Materia específica de la concesión para verificar el plazo que cada una de éstas establece como término para este acto administrativo.

7.- Título.- El propietario acredita fehacientemente el derecho real de propiedad que le asiste sobre una cosa con la *Escritura Pública de Propiedad*, la cual es otorgada ante Notario Público e inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

En cambio, el concesionario acredita los derechos que le han sido otorgados por el Organismo de la Administración Pública correspondiente a través del *Título de Concesión*, documento público que ha sido expedido el Ejecutivo Federal con anuencia del concesionario, el cual es inscrito en el Registro Público de la Propiedad Federal, tal y como lo establece el artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales.

8.- *Publicación.*- El concesionario tiene la obligación de tramitar a su costa la publicación del título de concesión en el Diario Oficial de la Federación, en el plazo que fijen las leyes respectivas, o bien, en el que se fije en el título de concesión.

En cambio, el propietario no está obligado a efectuar la publicación de la Escritura que ampara su título de propiedad.

9.- *Reversión.*- El concesionario, al término de la concesión, tiene que devolver a la Federación los bienes que le fueron concesionados, en buen estado, así como las instalaciones, obras, mejoras, adhesiones, etc., que no formaban parte física y material de los bienes que éste otorgó en concesión. En este contexto, cabe hacer notar que los bienes que le fueron otorgados en concesión al titular de este acto administrativo nunca dejaron de ser propiedad del Estado, y los bienes de nueva creación, pasan al dominio de la Nación sin la obligación de pagar una contraprestación al concesionario por las obras o mejoras que éste haya realizado de su propio peculio en los bienes o instalaciones concesionadas.

Esta figura jurídica no aplica en el caso del derecho real de propiedad, ya que el propietario tiene el dominio absoluto de la cosa durante tiempo ilimitado, y no tiene que devolver o revertir los bienes a favor del Estado, ni de ningún tercero.

10.- *Extinción del derecho.*- El derecho real de propiedad puede extinguirse por voluntad de su titular a través de cualquier convenio o contrato traslativo de dominio, ya sea a título gratuito u oneroso; por expropiación de conformidad con lo establecido en el

párrafo segundo del artículo 27 Constitucional; por adjudicación judicial, o por la muerte del propietario, sin embargo, en este caso el titular tiene la facultad de prever en vida a quien ha de heredar la propiedad de sus bienes, de manera libre y voluntaria, a través del testamento, de conformidad con lo establecido en lo dispuesto en el artículo 1295 y demás relativos del Código Civil Federal.

Por su parte, el concesionario está sujeto a diversas causales de extinción de su derecho por incumplir con las obligaciones de hacer o de no hacer que se le imponen en la Ley de la Materia o en el propio título de concesión, como es el caso de la caducidad, nulidad, revocación, declaratoria de rescate, o bien, por la extinción del plazo de la concesión, causas de terminación del derecho del concesionario que no aplican en el caso del derecho que ostenta el propietario.

De todo lo anterior se colige, que los derechos que le asisten al propietario y al concesionario son distintos e irreconciliables, por lo tanto, el concesionario no puede ni debe ser considerado propietario de los bienes concesionados pues dicha propiedad y dominio pertenece indiscutiblemente a la Nación.

4.2.- CONTROVERSIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 89 DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y 16 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Es evidente la contradicción que existe entre los preceptos en estudio, pues mientras el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que las concesiones no

generan derechos reales, el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación otorga al concesionario el carácter de propietario durante el término de este acto administrativo; sin embargo, lo más trascendente de dicha controversia entre leyes secundarias, resultan ser las consecuencias de hecho y de derecho que se generarían con la adjudicación de las facultades de dominio que prevé el derecho real de propiedad al titular de una concesión, respecto de bienes nacionales de naturaleza prioritaria y, consecuentemente, la afectación del patrimonio de la Nación y la rectoría del Estado sobre los mismos.

4.2.1.- La concesión no crea derechos reales.

En efecto, el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales establece claramente que: **“Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de concesión, el permiso o la autorización.”**

Lo anterior es así, atendiendo al espíritu del Constituyente de 1917, quien estableció una economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México, rechazando el enfoque de un Estado totalitario dueño de todo, pero sin llegar al extremo de evadir sus responsabilidades sociales.

En este entendido, el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto, establece claramente que **la Nación tiene el dominio inalienable e imprescriptible** de los recursos naturales, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, los minerales que se encuentren en vetas o yacimientos, los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema o salinas formadas por las aguas marinas, los yacimientos de minerales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, líquidos o gaseosos, el espacio territorial, aéreo y marítimo; así como las aguas marítimas, interiores, continentales y subterráneas, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, **y que la explotación, uso o aprovechamiento de éstos, efectuado por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes respectivas.**

En este orden de ideas, es claro que es el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales el que se encuentra apegado los lineamientos establecidos por la Constitución Política Federal en esta materia y que es el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación el que contraviene la disposición constitucional antes citada, al otorgar al concesionario el carácter de propietario durante el período que dure la concesión.

4.2.2.- Efectos jurídicos derivados del derecho real de propiedad otorgado al concesionario por el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El establecer que el concesionario goza del derecho real de propiedad implica:

- a).- Dotarlo del poder jurídico total sobre los bienes concesionados, o sea, otorgarle la posibilidad de que éste pueda, disfrutar y disponer de ellos de manera absoluta, pudiendo consumirlos, menoscabarlos, venderlos, donarlos, subconcesionarlos, gravarlos, etc., sin autorización de la autoridad concedente;
- b).- Despojar a la Nación del dominio inalienable e imprescriptible que tiene sobre todos y cada uno de los bienes que son objeto de concesión;
- c).- Que el concesionario utilice a su libre arbitrio los bienes que le fueron otorgados en concesión, existiendo el riesgo de que no cumpla con los lineamientos y condiciones que le fueron fijados en el título de concesión;
- d).- Despojar a los bienes objeto de concesión del carácter prioritario que le otorgan los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- e).- Un detrimento para el patrimonio de la Nación, el cual se vería reducido infinitamente en sus bienes y derechos, quedando a salvo únicamente los bienes considerados en las áreas estratégicas de la Nación;

f).- Un perjuicio para el desarrollo económico del país, pues perdería la propiedad de bienes que por su importancia y trascendencia constituyen áreas prioritarias en nuestra Nación;

g).- Un perjuicio para la sociedad, la cual quedaría bajo el riesgo de que sus necesidades de interés general y popular no fueran cubiertas, o que se llevaran a cabo de manera ineficaz;

h).- La afectación de las facultades del Estado para supervisar y verificar el cumplimiento del concesionario respecto de las condiciones pactadas en el título de concesión, y con ello la nulificación de su derecho para declarar la revocación, la caducidad o la declaratoria de rescate de los bienes que le fueron concesionados, en caso de que éstas no se cumplan debidamente;

i).- Poner en riesgo el cumplimiento de las responsabilidades sociales y la satisfacción del interés general que tiene encomendado el Estado, el cual constituye una parte medular en las concesiones que otorga el Ejecutivo Federal a los particulares o a las sociedades legalmente constituidas;

j).- La realización de un acto traslativo de dominio, y no meramente de un acto administrativo que faculta al concesionario para utilizar, aprovechar o explotar bienes del Estado, o bien, para la prestación de un servicio público;

k).- La simulación de actos, pues al dotar al concesionario del dominio de los bienes objeto de la concesión, estaríamos hablando de un acto de compraventa disfrazada y no del acto administrativo de la concesión; y

l).- El Estado estaría impedido para que los bienes concesionados revirtieran a su poder al término de la concesión, situación que implicaría que los bienes concesionados pasarán de manera indeterminada o perpetua al dominio del concesionario.

4.2.3.- Detrimento de la figura de la concesión.

La indebida disposición del artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación atenta gravemente en contra de la naturaleza misma de la concesión, la cual se desprende de un acto administrativo unilateral y discrecional por medio del cual la Administración Pública faculta a un particular o empresa legalmente autorizada para que use, explote y aproveche bienes nacionales, o bien, para que preste un servicio público, dentro de los límites y condiciones que fijan las leyes de la materia, con los objetivos de que se satisfagan necesidades populares y se coadyuve con el desarrollo económico del país, para encuadrarlo en un acto traslativo de dominio de naturaleza civil, como sería la compraventa.

Es por eso que resulta inconcebible la confusión del término propietario en las concesiones, pues las facultades que le asisten a cada uno son diferentes e irreconciliables, además de que es verdaderamente preocupante que se llegase a otorgar el dominio de los bienes concesionados al titular de este acto administrativo por todos

los perjuicios de hecho y de derecho que se ocasionarían con esta situación, razón por la que se debe dejar bien claro el error que presenta el dispositivo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y tomar las medidas necesarias para su corrección.

4.2.4.- Contradicción de una ley secundaria con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es clara la contradicción que existe entre una ley secundaria, como lo es la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la primera, en su artículo 89 dispone que: “Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, **son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión**”, y la segunda, en su artículo 27, párrafo sexto, claramente establece que: “**la Nación tiene el dominio inalienable e imprescriptible**” de los bienes que enuncia en los párrafos cuarto y quinto del mismo precepto, cuya explotación, uso o aprovechamiento de éstos, efectuado por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes respectivas.

Es importante aclarar que el artículo 133 Constitucional establece los Principios de Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados internacionales que celebre

el Presidente de la República con otras Naciones, constituyen la Ley Suprema de la Unión.

Aunque el texto literal del primer párrafo del artículo 133 Constitucional nos hace pensar que no sólo la Constitución, sino las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales son ley suprema, debemos tener bien claro que la fuente de creación de la Ley Fundamental es completamente diferente a la de las leyes ordinarias y a la de los tratados internacionales.

Lo anterior, toda vez que la Constitución Federal es creada por un Congreso Constituyente, es decir un órgano originario que representó la voluntad del pueblo mexicano en ejercicio de la soberanía que radica en el mismo; ahora bien, el Poder Constituyente desaparece una vez que da vida a la Constitución dando paso a los poderes constituidos, mismos que se desprenden de la Carta Fundamental, y que de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁹²

Asimismo, tenemos que la creación de leyes esta encomendada al Poder Legislativo, el cual se deposita en un Congreso General, formado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Y por lo que respecta a los Tratados Internacionales, éstos serán celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.

⁹² Rabasa, Emilio O., Caballero Gloria. *Ob. cit.* Pág. 399.

En este orden de ideas podemos concluir, que tanto las leyes del Congreso de la Unión como los tratados internacionales emanan de la Constitución Política Federal, por lo que es evidente e incuestionable la supremacía de la Carta Fundamental sobre aquéllos.

4.2.5.- Afectación de la rectoría del Estado sobre los bienes de dominio público objeto de concesiones derivada de la incorrecta aplicación del término propietario de las concesiones.

Las enormes y múltiples responsabilidades del Estado y su incapacidad en muchos casos para explotar los recursos naturales o prestar eficazmente servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades populares e impulsar el desarrollo económico del país, lo han obligado paulatinamente a ir concesionando a la iniciativa privada estas actividades de carácter prioritario, tomando las precauciones necesarias de conservar el dominio de los bienes nacionales concesionados y con la expectativa real de que al término de la concesión éstos bienes revertirán al poder del Estado, tal y como lo disponen los artículos 27 y 28 de la Constitución Política Federal, y los demás relativos de las leyes de la materia de que se trate cada concesión.

Así las cosas, resulta incomprensible que el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación otorgue al concesionario el carácter de propietario, pues de ser así, el Estado perdería totalmente el dominio sobre los bienes de dominio público concesionados, cuyo señorío pasaría al titular de la concesión en detrimento al patrimonio de la Nación, mismo que se vería infinitamente reducido a los bienes

comprendidos en las áreas estratégicas, contraviniendo lo establecido en el artículo 27 de la Carta Fundamental.

Asimismo, el Estado se vería imposibilitado para intervenir en la vigilancia relativa a la verificación del cabal cumplimiento de los lineamientos y condiciones que le fueron impuestas en el título de concesión, situación que transgrede el Principio de la Rectoría del Estado, consagrado en los artículos 25 y 26 Constitucionales, además de traer graves repercusiones en la satisfacción efectiva de las necesidades populares que tiene encomendadas el Estado y en el desarrollo económico y social de nuestro país.

Además, con la indebida atribución que otorga el artículo 89 de la Legislación de Vías, el Estado estaría impedido para que los bienes concesionados revirtieran a su poder al término de la concesión, situación que forma parte intrínseca de la naturaleza del acto administrativo de la concesión.

4.3.- PROPUESTA PARA CORREGIR EL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN.

Como ha quedado analizado a lo largo de este trabajo de tesis, el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación contraviene lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, en relación directa con el párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que el concesionario será "*propietario*" de las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, sus servicios auxiliares, dependencias y accesorios, durante el término

que dure este acto administrativo, ya que es evidente e incuestionable que las construcciones a que se refiere este precepto serán edificadas sobre bienes nacionales, y por tal razón, el concesionario jamás podrá ejercer actos de dominio sobre ellas, como venderlas, donarlas, menoscabrarlas, destruirlas, etc., ya que el *ius abutendi* que caracteriza al dominio le corresponde exclusivamente a la Nación, pudiendo el concesionario ejercer únicamente el *ius utendi* y el *ius fruendi* sobre los bienes objeto de la concesión y sobre cualquier construcción que se produzca sobre ellos y se encuentre adherida de manera permanente a aquéllos.

En virtud de lo anterior, la suscrita considera necesario enmendar la deficiencia que presenta el artículo 89 de la Legislación de Vías, a fin de que se excluya definitivamente el término propietario de esta hipótesis normativa, y en este sentido me permito proponer la siguiente reforma:

DICE:

“Artículo 89.- *Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión.* ⁹³Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la Nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

⁹³ Las cursivas que presenta la transcripción del artículo corresponden a la parte que la suscrita considera debe ser reformada y corregida.

Pasarán igualmente al dominio de la Nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la Nación respecto de los bienes sujetos a reversión.”

DEBE DECIR:

“Artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyan sobre inmuebles federales en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad de la Nación, el concesionario, durante el término de la concesión, ejercerá sobre ellas sólo el poder de uso y goce pactado en el título de concesión. ⁹⁴Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la Nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

Pasarán igualmente al dominio de la Nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación.

⁹⁴ Las cursivas-negritas corresponden a la parte que la suscrita considera debe ser reformada.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la Nación respecto de los bienes sujetos a reversión.”

Finalmente, me resta decir que la controversia planteada en el presente trabajo de tesis es una de tantas inconsistencias, lagunas y omisiones que presenta el régimen de las concesiones, lo anterior, debido a la carencia de uniformidad de lineamientos, reglas, condiciones, limitaciones y modalidades en esta materia, mismas que a mi juicio deberían ser analizadas con mayor abundamiento por nuestros Legisladores y corregidas en un régimen unificador que integre situaciones semejantes, como serían los plazos, las prórrogas, los derechos y obligaciones de cada una de las partes, las condiciones, limitaciones y prohibiciones, las formas de extinción, etc., siempre dejando en claro la naturaleza de este acto administrativo, el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los bienes concesionados y la finalidad de satisfacer el interés público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La propiedad confiere a su titular el dominio sobre la cosa, es decir, la facultad de emplear y disponer de ella a su arbitrio, mientras que el acto administrativo de la concesión no es un acto traslativo de dominio, sino que únicamente faculta a su titular para usar, explotar o aprovechar bienes nacionales, o bien prestar un servicio público, de conformidad con las reglas y condiciones que fijen las leyes y el título de concesión.

SEGUNDA.- De conformidad con el párrafo sexto del artículo 27 Constitucional, la Nación tiene el dominio inalienable e imprescriptible respecto de los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, así como de todos los minerales y sustancias que en vetas, mantos o yacimientos se encuentren en ellos, cuyo uso, explotación o aprovechamiento sólo podrá ser efectuado por los particulares mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, por consiguiente, la propiedad sobre los bienes nacionales que sean otorgados en concesión es y será en todo momento de la Nación y no puede ni debe considerarse que ésta se transfiera al concesionario durante el término de la concesión.

TERCERA.- Los bienes nacionales concesionados no pueden ser objeto de apropiación por medio de enajenación o de prescripción positiva, de conformidad con lo establecido en el sexto párrafo del artículo 27 Constitucional y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales; razón por la que es inconcebible que el artículo 87 de la Ley de Vías Generales de Comunicación otorgue el término propietario al concesionario, pues

no podría existir el dominio que caracteriza a la propiedad si los bienes apropiados no pudieran ser objeto de enajenación o libre disposición.

CUARTA.- El artículo 25 Constitucional establece la rectoría económica del Estado, o sea, la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga nuestra Constitución; sin embargo, la imposibilidad económica y práctica del Estado para realizar la explotación de bienes y prestar servicios de carácter prioritario, lo han obligado a otorgar en concesión estas actividades, reservándose el dominio inalienable e imprescriptible de los bienes concesionados en protección del patrimonio nacional y de la rectoría que tiene sobre los mismos.

QUINTA.- Los bienes dominio público de la Federación son el conjunto de bienes que no son susceptibles de propiedad privada, ya sea porque sean aprovechados por todos, tal es el caso de los bienes de uso común, o porque constituyan el acervo histórico, científico, artístico y cultural de la Nación, o porque pertenezcan a una entidad pública y estén directamente afectados a la prestación de un servicio público o actividades concretas del Estado, y es precisamente por las características de importancia y trascendencia que estos bienes y servicios revisten en el desarrollo económico y social del país, que el Estado conserva su dominio de manera inalienable e imprescriptible, razón por la que al dotar del término propietario al concesionario se estaría perjudicando gravemente el patrimonio de la Nación y se pondría en grave riesgo la satisfacción del interés general.

SEXTA.- En virtud de lo expuesto en la conclusión anterior, tenemos que para que un inmueble de dominio público pueda ser enajenado debe ser primeramente desafectado o desincorporado del dominio público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, fracción IV, y 29, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, situación que de ninguna manera ocurre en las concesiones, pues los bienes que son objeto de concesión siguen afectados o incorporados al dominio público, en consecuencia, no existe traslado de dominio de los bienes concesionados.

SÉPTIMA.- Las bases constitucionales para el otorgamiento de las concesiones se encuentran en los artículos 25, 27, sexto párrafo, y 28, cuarto, décimo y onceavo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, en la legislación administrativa mexicana existen numerosas leyes que prevén a nivel federal el otorgamiento de concesiones, tanto de servicio público como de explotación de los bienes del Estado, es por eso que la suscrita considera conveniente que los Legisladores unifiquen las bases generales, reglas, condiciones, limitaciones y modalidades de las concesiones, a efecto de que no se incurra en contradicciones entre leyes secundarias que regulan estos actos administrativos, y más aún, que no se contrapongan con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como sucede en la controversia que se analiza en este trabajo de tesis.

OCTAVA.- A mi juicio existen dos tipos generales de concesiones, definidas como: concesión de uso, explotación y aprovechamiento de bienes del Estado y concesión de prestación de un servicio público, dentro de las cuales encuadra el extenso universo de concesiones que en cada materia otorga el Estado a los particulares; sin embargo, esta

clasificación no es del todo rigorista, toda vez que puede suceder que ambos tipos de concesión se reúnan en un mismo título.

NOVENA.- Una característica de las concesiones es el derecho de reversión, o sea, la facultad que tiene el Estado para que al término de la concesión, cualesquiera que sea su causa, los bienes concesionados regresen o reviertan a la Nación en buen estado y sin costo alguno para el Gobierno Federal, así como todas las obras y mejoras realizadas por el concesionario y que se encuentren adheridas a los mismos, con sólo el deterioro natural, moderado y derivado de su uso adecuado; ya que de lo contrario, el concesionario estará obligado a realizar por su cuenta las reparaciones necesarias al momento de su devolución, o en su defecto, indemnizará al Gobierno Federal por los desperfectos que hayan sufrido los bienes concesionados; en este sentido es indudable que el concesionario no puede ser considerado propietario de los bienes concesionados, ya que, de ser así, no tendría porque regresar los bienes concesionados con sus adhesiones, mejoras y accesorios al Gobierno Federal, ni entregar cuentas a éste del estado en que se encuentran dichos bienes al término de la concesión.

DÉCIMA.- Otra característica de las concesiones es el rescate, consistente en la recuperación que el Ejecutivo Federal puede realizar respecto de los bienes que había concesionado previamente a los particulares, por una causa plenamente justificada, como sería la imposibilidad del concesionario para continuar prestando el servicio público o explotando el bien, o porque se presente alguna circunstancia de interés público que motive la medida; circunstancia que no se aprecia en el derecho real de

propiedad, en el cual el propietario puede ser capaz o incapaz para aprovechar sus bienes sin que esto sea motivo de rescate alguno por parte del Estado.

DÉCIMAPRIMERA.- De conformidad con el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, “Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho de realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de concesión, el permiso o la autorización”, de lo anterior se desprende que, al ser la propiedad el derecho real por excelencia, éste no puede nacer a favor del concesionario dentro del acto administrativo de la concesión.

DÉCIMASEGUNDA.- El artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación indebidamente dispone que: “Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión...”, lo anterior resulta inadmisibles, ya que las construcciones a que se refiere el precepto indicado serán realizadas lógicamente sobre inmuebles federales, y por ningún motivo el concesionario podrá ejercer actos de dominio sobre ellas, como sería enajenarlas, donarlas, etc.

DÉCIMATERCERA.- El otorgamiento del carácter de propietario al concesionario previsto en el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación afecta gravemente al dominio y rectoría del Estado sobre los bienes nacionales concesionados,

pues en este caso, el Estado perdería el señorío que ejerce sobre los mismos en detrimento del patrimonio de la Nación, mismo que se vería infinitamente reducido a los bienes comprendidos en las áreas estratégicas, contraviniendo lo establecido en el artículo 27 de la Carta Fundamental.

DÉCIMACUARTA.- En virtud de las consideraciones expuestas en este trabajo de tesis, consideró conveniente y necesario que la primera parte del artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación e sea reformada en el siguiente sentido: *“Artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyan sobre inmuebles federales en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad de la Nación, el concesionario, durante el término de la concesión, ejercerá sobre ellas sólo el poder de uso y goce pactado en el título de concesión...”*

BIBLIOGRAFIA

I.- Legislación Consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualizada al 31 de marzo de 2004.

Ley de Vías Generales de Comunicación. Actualizada al 31 de marzo de 2004.

Ley General de Bienes Nacionales. Publicada el 20 de mayo de 2004.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Actualizada al 31 de marzo de 2004.

II.- Obras Consultadas:

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 16ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. 982 págs.

ALSINA, Hugo, ARGUAS, Margarita, BARTOLINI FERRO, Abraham. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo II. Editorial Diskili. Argentina. 1954. 327 págs.

BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. 1085 págs.

- CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Derecho Constitucional*. Editorial Harla. México. 2002. 559 págs.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo V. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. 1299 págs.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Noriega. México. 2002. 235 págs.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. 506 págs.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio*. 7ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. 1059 págs.
- HANKE, Steve H. *Privatización y Desarrollo*. Editorial Trillas. México. 2001. 239 págs.
- MARGADANT S., Guillermo F. *El Derecho Privado Romano*. 24ª Edición. Editorial Esfinge. México. 2002. 530 págs.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2º cursos*. 4ª Edición. Editorial Oxford. México. 2001. 452 págs.

PETTITE, Eugène. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. Tr. por José Ferrández González. 9ª Edición. Editorial Saturno Calleja. España. 1940. 766 págs.

PLANIOL, Marcelo, RIPERT, Jorge. *Tratado Practico de Derecho Civil Francés*. Tr. Española, Dr. Mario Díaz Cruz. Tomo III. 1ª Edición. Editorial Cárdenas. México. 1997. 885 págs.

RABASA, Emiliano O., CABALLERO, Gloria. *La Constitución del Pueblo Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 2004. 435 págs.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª Edición. Editorial Espasa. España. 2001. 1614 págs.

ROGOZINSKI, Jaques. *La Privatización en México, Razones e Impactos*. Editorial Trillas. México. 1996. 255 págs.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*. Tomo III. 11ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. 859 págs.

SAINZ GÓMEZ S., José María. *Derecho Romano I*. Editorial Noriega. México. 1999. 241 págs.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo II*. 22ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. 781 págs.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 35ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. 551 págs.

III.- Otras Fuentes Consultadas:

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compila IX. Actualizado al 31 de marzo de 2004.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Volumen 151-156, segunda parte. Pág. 56.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Apéndice 2000. Tomo I, Const, Jurisprudencia SCJN. Tesis: 255. Pág. 302.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo VI. Parte SCJN. Tesis: 464. Pág. 309.

Diario Oficial de la Federación. Diversas fechas de consulta.