

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

La administración portuaria integral de Lázaro Cárdenas. S.A. de C.V., y sus obligaciones tributarias frente al estado y municipio

Autor: José Oscar Gómez Robles

**Tesis presentada para obtener el título de:
Lic. En Derecho**

**Nombre del asesor:
Augusto Arriaga Mayés**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.



UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA



M.R.

ESCUELA DE DERECHO

UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA
TESIS PROFESIONAL

“LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE
LÁZARO CÁRDENAS. S.A. DE C.V., Y SUS OBLIGACIONES
TRIBUTARIAS FRENTE AL ESTADO Y MUNICIPIO”

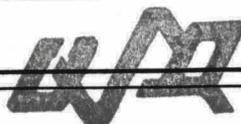
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
José Oscar Gómez Robles

ASESOR

Lic. Augusto Arriaga Mayés

MORELIA, MICH., AGOSTO, 2002



BIBLIOTECA

CAMPUS SANTA MARIA

AGRADECIMIENTOS

AGRADEZCO:

ADIOS...

A MIS PADRES, POR EL POYO Y CARIÑO INCONDICIONAL QUE ME HAN BRINDADO A LO LARGO DE TODA MI VIDA.

A MI HERMANA PALOMA:
POR HABER LLENADO DE
ALEGRÍA MI VIDA ALEJANDO
LA SOLEDAD.

A TODOS MIS MAESTROS,
QUE CON SUS CONSEJOS Y
ENSEÑANZAS ME HAN
FORMADO, Y EN ESPECIAL A
MI ASESOR DE TESIS LIC.
AUGUSTO ARRIAGA MAYES.

A TODOS MIS COMPAÑEROS
Y AMIGOS QUE ME
ACOMPAÑARON A LO
LARGO DE MI CARRERA.

A MI NOVIA: POR SU APOYO,
CARIÑO Y COMPRESIÓN
QUE ME HAN HECHO UNA
MEJOR PERSONA.

2.2.2. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR CONCESIONES.	26
2.2.3. REGLAMENTO DE LA LEY DE PUERTOS.	30
2.3. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.	30
2.3.1. DE LA COMPETENCIA.	31
2.3.2. CARACTERÍSTICAS Y CONCESIONES.	31
CAPÍTULO III BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO	
3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	33
3.1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS EN MÉXICO.	34
3.1.2.1. ÉPOCA COLONIAL.	34
3.1.2.2. CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.	36
3.1.2.3. CONSTITUCIÓN DE 1836.	37
3.1.2.4. CONSTITUCIÓN DE 1857.	37
3.1.2.5. CONSTITUCIÓN DE 1917.	38
3.2. EL ESTADO FRENTE AL TERRITORIO.	38
3.2.1. TERRITORIO.	40
3.3. CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO.	41
3.4. CLASIFICACIÓN LEGAL DE LOS BIENES DEL ESTADO.	44
3.5. RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO.	47
3.6. USO Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO.	49

CAPÍTULO IV LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS.	
4.1. DEFINICIÓN.	50
4.2. CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIO PUBLICO Y PARA LA EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO DE LA NACIÓN.	51
4.2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	53
4.2.2. NATURALEZA JURÍDICA.	54
4.2.3. REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA CONCESIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL.	58
4.2.4. REGLAS INHERENTES A LA CONCESIÓN.	60
4.3. LA PROPIEDAD DEL CONCESIONARIO.	61
CAPÍTULO V LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V., FRENTE AL ESTADO Y MUNICIPIO.	
5.1. DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE LOS MEXICANOS.	63
5.2. DE LOS INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS	65
5.3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DERIVADO DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V.	71
5.4. EL PROBLEMA.	107
5.5. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y RAZONAMIENTOS JURÍDICOS DEL APILAC Y EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS.	113

5.5.1. ANTECEDENTES.	117
5.5.2. SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS DEL MUNICIPIO PARA COBRAR CONTRIBUCIONES A LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V.	119
5.5.3. ARGUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V., PARA NO PAGAR CONTRIBUCIONES AL MUNICIPIO.	120
CONCLUSIONES.	128
PROPUESTAS.	131
BIBLIOGRAFÍA.	133

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se denomina "**LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V., Y SUS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS FRENTE AL ESTADO Y MUNICIPIO**", se realiza con la finalidad de obtener el título de licenciado en Derecho.

El trabajo inicia con la delimitación del tema, correspondiendo éste a las ramas del Derecho Administrativo y Fiscal, pero que en su contenido lleva implícito al Derecho Constitucional; tema muy intrincado, poco debatido y estudiado por lo cual se torna por demás apasionante.

Pretendo establecer la naturaleza Jurídica de las concesiones otorgadas a las Administraciones Portuarias Integrales, pero específicamente abarco la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., que en lo sucesivo y para efectos del presente trabajo denominaremos **APILAC**, específicamente analizo la relación Jurídica Tributaria derivada de esta para con los Estados y Municipios, específicamente el Estado de Michoacán y Municipio de Lázaro Cárdenas, determinando si existe legislación que regule tal relación; si es clara y cumple en su caso con las necesidades reales que aquejan a los puertos mexicanos, para tal efecto es necesario delimitar conceptos básicos, antecedentes históricos, doctrina, legislación y entrevistas.

Los métodos utilizados para realizar esta tesis son: en primer lugar el análisis y la síntesis, como métodos de la ciencia del derecho, el primero que sería la disolución de un conjunto en sus partes y la síntesis que es la composición de un todo por la suma de sus partes, además de que durante

el desarrollo de mi investigación utilicé el método deductivo, como se podrá observar de la lectura de la misma ya que parto de lo general a lo particular. Por último para llegar a las conclusiones me base en dos métodos a saber: el hipotético-deductivo y el fenomenológico, puesto que estudio lo que parece en contraposición con lo que en realidad es, lo anterior por que se pudiera decir que el derecho es imperfecto ya que esta cargado de supuesto que pueden ser aplicables o no a ciertos casos concretos, además de que el hipotético-deductivo brinda la posibilidad de juzgar la certeza de la hipótesis (**Vid Supra p.125**).

Cabe hacer mención que el presente tema surgió como una inquietud derivada de un problema que actualmente está vigente, y que se suscitó entre la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas y el H. Ayuntamiento de este mismo puerto, lo anterior a raíz de la pretensión del cobro por concepto de Impuesto predial, la imposición de multas por falta del permiso de construcción por parte del Ayuntamiento y la negativa por parte de APILAC del cumplimiento de tales obligaciones tributarias.

Este tema de investigación es de suma importancia, ya que hablaremos sobre nuestros puertos, las condiciones de los mismos y del beneficio que pudieran obtener los Municipios que cuenten con un puerto concesionado, no sólo por la prestación de los servicios portuarios sino también por los beneficios económicos derivados de las contribuciones de que pudieran ser objeto las Administraciones Portuarias Integrales; así como la imagen que proyectamos en el ámbito internacional, ahora que está muy de moda la globalización.

Pero por sobretodo la búsqueda de nuevas fuentes tributarias, que permitan a los Municipios y Estados obtener ingresos extraordinarios, que a largo plazo redundarían en un mejor reparto de las cargas tributarias hacia

nosotros los consumidores, ahora que esta muy de moda el gravar al consumo, dada la necesidad de la Administración Pública de obtener ingresos.

Además que de encontrar viable la propuesta de cumplimiento de obligaciones tributarias hacia el Estado y Municipio por parte de la Administración Portuaria, se terminaría con el paraíso fiscal que representan las mismas y sus subconcesionarios, que creen que por estar dentro de un bien del dominio público no tienen ninguna obligación para con aquellos.

JOSÉ OSCAR GÓMEZ ROBLES.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS INTEGRALES

1.1 ANTECEDENTES GENERALES

Podemos diferenciar específicamente los antecedentes generales y explicarlos en dos etapas, así pues:

“En la época colonial los puertos tuvieron mayor presencia por el papel que desempeñaron en el proceso de conquista, exploración y colonización de México. Además, los barcos fueron el único medio de transporte para el envío de productos de la Nueva España a la metrópoli. Sin embargo, los puertos fueron perdiendo importancia en la medida que el poder económico y político se trasladó hacia el centro del país.

Es hasta el periodo independiente – hacia finales del siglo XIX – cuando los puertos tomaron su importancia a causa del desarrollo del barco de vapor. Durante el Porfiriato se intentó crear la Marina Mercante mediante el apoyo a algunas empresas navieras; asimismo se favoreció el acondicionamiento de los puertos de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Manzanillo. Además, al ser el ferrocarril el vínculo entre los puertos y el interior del país, se buscó aparejar el desarrollo de ambos,...”¹

Ahora bien

“El desarrollo Portuario del país se ha realizado con la participación destacada de la iniciativa privada, de diferentes formas que van desde la

¹ OCAMPO, Sigüenza Daniel. “Los puertos y las ciudades costeras ante la apertura comercial de México”, Comercio exterior, Vol. 43, núm. 8, agosto de 1993, pp. 731-742. citado en: “Gestión y política pública, ALARCO, Tosoni German. p.201.

promoción, la construcción, el financiamiento y la operación de las instalaciones, al obtener del Gobierno Federal la autorización, el permiso, el contrato o la concesión correspondiente.

Las principales obras de infraestructura portuaria han sido construidas para favorecer la explotación de los recursos naturales y del intercambio de productos con el exterior, es así como en la época de la colonia, se habilitan dos puertos; Veracruz en el Golfo de México y Acapulco en el Pacífico, con el propósito de defender a las embarcaciones del ataque de los piratas, razón por la cual las primeras obras portuarias tuvieron un carácter defensivo.

La explotación de los recursos mineros y la necesidad de un transporte expedito favorece la concesión a particulares para la construcción de vías férreas e instalaciones portuarias, como fue el caso del ferrocarril mexicano entre México y Veracruz que fueron construidos mediante concesión otorgada a la empresa S. Pearson. and Sons Ltd, por el Presidente Porfirio Díaz, así como el ferrocarril Guadalajara - Manzanillo y el puerto de Manzanillo, Col., otorgado al Coronel Edgar K. Smoort.

Estas concesiones favorecían fundamentalmente al concesionario que tenía todas las ventajas para su construcción y operación además de tener la propiedad de los terrenos y de cobrar Impuestos en las aduanas marítimas, para recuperar la inversión realizada independientemente de las ventajas obtenidas en los negocios de explotación de los recursos mineros.

Un ejemplo de este tipo de concesiones es la otorgada para la construcción del ferrocarril Kansas City México- Oriente y el puerto de Topolobampo, que se otorga a la Empresa formada por Albert K. Owen, que incluye además, la obligación de establecer una colonia modelo, industrial y agrícola, que llevaría por nombre Ciudad González en honor del Presidente

Manuel González que otorgo la concesión, en la que se autoriza el deslinde y colonización de terrenos baldíos, a lo largo del trayecto que sigue dicho ferrocarril por los Estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Coahuila, en una zona de 60 kilómetros por lado.

El descubrimiento de yacimientos petroleros, fue otro de los factores que favorecieron la creación de una infraestructura portuaria enfocada a la explotación de petróleo, ya que las diferentes compañías petroleras construyeron sus muelles en Tuxpan y Tampico...

...Durante el periodo revolucionario la actividad portuaria permanece estancada hasta el Gobierno del General Álvaro Obregón, que mediante la Ley de Puertos Libres Mexicanos, promueve la creación de zonas francas, en las cuales se instalarán industrias que, utilizando mano de obra local y régimen de exención de Impuestos, crearían una actividad económica que impulsaría el desarrollo de la zona de influencia de puertos .

A partir del Gobierno del General Lázaro Cárdenas y ante la ausencia de inversiones de la iniciativa privada en el sector portuario, se inicia un programa de rehabilitación del Sistema Portuario con recursos fiscales y la participación de empresas constructoras en la realización de las obras requeridas.

Con este esquema se complementa la infraestructura portuaria y se habilitan nuevos puertos que el desarrollo del país reclama, y a partir de la crisis económica de 1982, ante la falta de recursos del Gobierno Federal para atender las necesidades de los puertos, se convoca a la iniciativa privada a participar en la construcción de las obras requeridas en las terminales especializadas de carga, en muelles para cruceros y las instalaciones turísticas tipo marinas, lo anterior mediante el sistema de

concesión por el uso y aprovechamiento de las mismas por un periodo suficiente para que se recupere la inversión realizada y se obtenga una ganancia razonable.”²

A partir de 1993 y con la reestructuración administrativa del sistema portuario, la creación de las Administraciones Portuarias Integrales y la Ley de Puertos de este año, se establece el nuevo marco normativo en el cual se propone la participación de la iniciativa privada en el desarrollo portuario del país, y en forma específica se la asigna la tarea de crear la infraestructura necesaria para el desarrollo y funcionamiento de los puertos, que en un segundo plano acarrearía beneficios tales como la creación de nuevos empleos.

Todo parece indicar que los nuevos puertos en México nacen de la necesidad de hacerlos productivos y de atraer inversiones que el Gobierno Federal no podía afrontar, además de que a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio, se tuvo la necesidad de hacerlos más competitivos puesto que la tendencia globalizadora obliga a que seamos cada vez más productivos y eficientes, cosa que en ese momento no hubiese sido posible.

1.2 ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS

Dicho lo anterior, pasamos a los antecedentes específicos de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas a saber el autor Cuauhtémoc Anda nos dice lo siguiente:

² Información recabada de la página de Internet <http://www.ami.org.mx/at57inn.htm#conclusiones>, trabajo presentado por el Ing. Daniel Cervantes Castro. Fecha de consulta 25 de mayo del 2001.

"... siendo Gobernador Don José María Mendoza Pardo, el Congreso del Estado decretó el 12 de abril de 1947, la creación del Municipio Melchor Ocampo del Balsas y el 17 de noviembre de 1970 es cuando el Municipio cambia a su actual nombre: Lázaro Cárdenas, en honor al general revolucionario que fuera Presidente de la República Mexicana en el periodo 1934-1940 y quien nacionalizara la industria petrolera y pusiera en práctica la reforma agraria.

A finales de la década de los 60's se concluyeron los estudios para la construcción del puerto y se inicia el dragado en el canal de acceso. En 1969 es cuando el Gobierno Federal inicia el desarrollo de la región, integrando el complejo siderúrgico más importante de Latinoamérica.

En 1971 inicia su construcción y, en paralelo, se continua con el dragado del canal de acceso y de las dársenas de ciaboga, y se construye el muelle de metales y minerales, para el servicio de la siderúrgica. El complejo termina en 1976, mismo año en que es inaugurado. Durante la administración del Presidente López Portillo se plantea el proyecto de construir puertos industriales y el motivo de la edificación de este importante complejo industrial, se debe a la cercanía de enormes yacimientos ferríferos a sólo 27 Km. de la ciudad, ello da como consecuencia la construcción del Puerto Industrial Lázaro Cárdenas...

...A partir de esa fecha se inicia el desarrollo de la infraestructura como son las escolleras, canal principal, dársenas de ciaboga y principalmente el muelle de metales y minerales, terminal más importante de todo el país especializada en el manejo de las cargas de granel mineral. Entre 1979 y 1992 se construyen diversas instalaciones para el tráfico de fertilizantes, bodegas, el muelle para manejo especializado de contenedores

y la terminal granelera, para 1995 los muelles para la distribución de productos derivados del petróleo.”³

Ahora bien tenemos los antecedentes de la delimitación y creación del puerto, información que obtuve del **“ACUERDO que delimita y determina el recinto portuario del Puerto de Lázaro Cárdenas”**

“Mediante Decreto presidencial de 1972 se expropiaron por causa de utilidad pública y a favor de la Secretaría de Marina en el Municipio de Lázaro Cárdenas, antes Arteaga Estado de Michoacán, una superficie territorial perteneciente al ejido Melchor Ocampo, esto con la finalidad de destinarla a la construcción del puerto marítimo de Lázaro Cárdenas.

Mediante Decreto de 1974 se habilitó entre otros puertos el ya mencionado; mediante decreto de 1977 se desincorporaron del dominio público de la Federación y se retiraron del servicio de la Secretaría de Marina, los terrenos que con anterioridad se la habían dado, autorizándose para aportarlos al patrimonio del Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios (FONDEPORT), dicho organismo se encargaría de la creación de la infraestructura y obras complementarias del funcionamiento y desarrollo del puerto.

En el acuerdo presidencial publicado el 8 de octubre de 1979, se establecieron las bases y las zonas geográficas para la ejecución por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del programa de dotación de infraestructura de apoyo a puertos industriales dentro de las cuales se encuentran el área de Lázaro Cárdenas; así pues para 1981 se establece en este puerto una zona con superficie de

³ ANDA, Gutiérrez Cuauhtémoc. “Los nuevos puertos mexicanos”, editorial Noriega, primera edición México 1999, p. 192 -193.

206,588.13 m² , para maniobras de carga y descarga, así como para servicios públicos de manejo y almacenamiento de mercancías.

Por último mediante concesión publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 12 de septiembre de 1994 "se otorga a la empresa denominada "Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas" S. A. de C.V., la administración integral del puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán. Concesión que otorga el Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transporte representado por su titular, Lic. Emilio Gamboa Patrón, a favor de la ya multicitada administración, representada por el Cp. Carlos Cabanillas Tirado; la concesionaria esta constituida como una Sociedad Anónima de Capital Variable".⁴

Es así como nace la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas que como ya dije es una Sociedad Anónima de Capital Variable, y que surge de la reestructuración de los puertos que realiza el Gobierno Federal para que cada puerto sea autosuficiente financieramente y así puedan competir entre sí. Además de que se alienta la participación de la iniciativa privada que como la experiencia nos dice siempre hacen que las empresas sean más productivas.

1.2.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

En general los antecedentes normativos son:

- I. Reglamento para el Régimen Interior de la Junta Directiva de los Puertos Libres del 16 de junio de 1942.

⁴ Información obtenida del "ACUERDO que delimita y determina el recinto portuario del Puerto de Lázaro Cárdenas, Mich. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 17 de Febrero de 1994.

- II. Ley de Puertos Libres del 7 de agosto de 1942.
- III. Reglamento de la Ley de Puertos Libres del 7 de agosto de 1942.
- IV. Aclaración al reglamento de la Ley de Puertos Libres del 18 de agosto de 1942.
- V. Reforma al Artículo 13 de la Ley de Puertos del 4 de febrero de 1944.
- VI. Reglamento para la Explotación de Puertos Libres del 4 de febrero de 1944.
- VII. Ley de Puertos Libres del 11 de octubre de 1946; Reglamento de la fracción VII del artículo 8º del 3 de mayo de 1951.
- VIII. Decreto que aboga la Ley de Puertos Libres del 3 de abril de 1973.
- IX. Ley de Puertos del 19 de julio de 1993.
- X. Reglamento de la Ley del 21 de noviembre de 1994.

En su momento desarrollaré las leyes o normas que rigen actualmente a las Administraciones Portuarias; la Ley que actualmente tiene vigencia es la Ley de Puertos de 1993.

1.3 CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS

- Puerto de gran capacidad industrial, localizado en la Costa Occidental de la República Mexicana ubicada en la desembocadura del río Balsas en el Estado de Michoacán. Es el primer Puerto de importancia en el ámbito nacional y de la Costa del Pacífico en manejo de mercancía. Dispone de amplias reservas territoriales e infraestructura para la instalación de grandes industrias con vía a la exportación de productos hacia los países de la cuenca del pacífico.
- Actualmente en Lázaro Cárdenas se han privatizado cuatro terminales e instalaciones especializadas y dos de uso múltiples, además de todos los servicios portuarios.
- En 1996, el Puerto participó en el volumen total de la carga comercial de altura y cabotaje operada en el ámbito nacional.
- Sistemas de apoyo y alumbrado en todas las áreas de operación, agua potable en todos los muelles, vigilancia en toda el área, báscula, zona de reconocimientos aduanales dentro del puerto y recinto fiscal. La zona de influencia de este puerto abarca los siguientes Estados: Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Morelos y Querétaro.

1.3.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

El puerto de Lázaro Cárdenas se localiza en el Estado de Michoacán, y sus coordenadas son 17° 54' 58.2'' de latitud norte y 102° 10' 22.5'' de longitud Oeste Costa Occidental de la República Mexicana. "La región en donde se ubica el puerto de Lázaro Cárdenas era conocida como "Los

Llanitos" y formaba parte del Municipio de Arteaga, en el Estado de Michoacán de Ocampo. El 4 de febrero de 1932 se le otorga la categoría de Tenencia con el nombre de Melchor Ocampo, promotor de las Leyes de Reforma e ilustre Gobernador de Michoacán."⁵

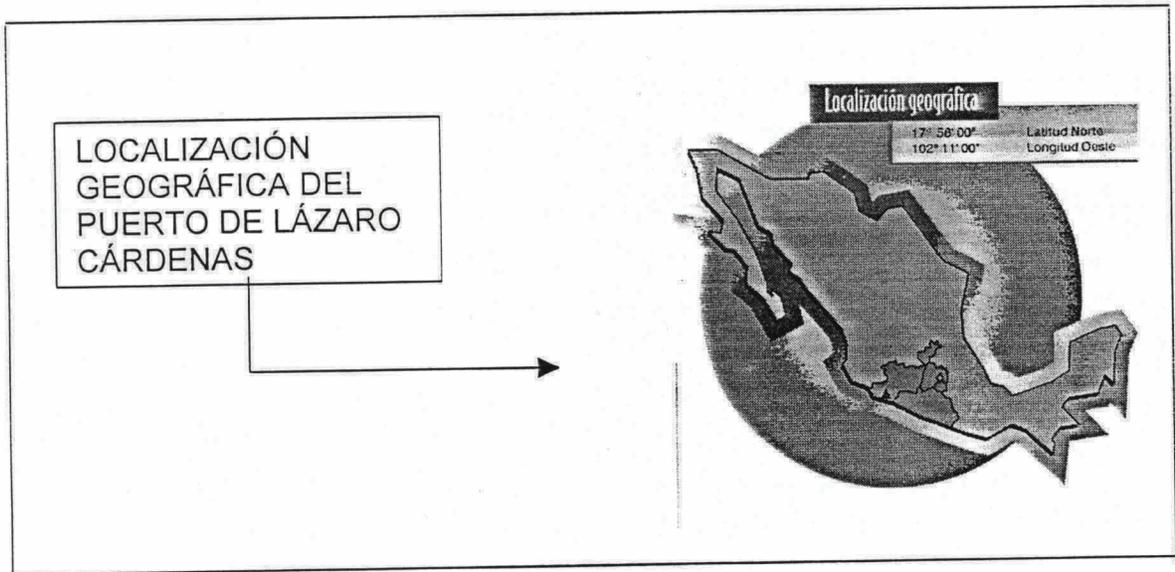


Figura 1. Ubicación Geográfica

"El puerto de Lázaro Cárdenas sirve a las regiones geoeconómicas centro-occidente y centro-sur , y se relaciona principalmente con el Distrito Federal y los Estados de Guerrero, México, Michoacán, Morelos y Colima. La zona participa con alrededor de 43% del PIB. Cuenta con enlaces carretero (vía Michoacán, Guerrero y Colima) y ferrocarril (al Distrito Federal). Su ubicación le permite comunicarse con los países de la cuenca del pacífico, como Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea, China, Australia y Nueva Zelanda."⁶

⁵ ANDA, Gutiérrez Op. Cit., p. 192.

⁶ MANUAL de Organización. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, sección I, Subsección I página 1.

El puerto de Lázaro Cárdenas, se encuentra en el Océano Pacífico y esta rodeado por dos brazos del río Balsas además de colindar por un lado con la zona del Cayacal y por el otro con la ciudad de Lázaro Cárdenas, puesto que el puerto comprende los Municipios de Lázaro Cárdenas en el Estado de Michoacán y la Unión en el Estado de Guerrero.

Así tenemos que el puerto ya delimitado tiene una superficie total de 1850,725 hectáreas, que comprenden 1317,318 hectáreas del Dominio Público de la Federación y 533,407 hectáreas de área operacional de agua en la desembocadura del río balsas.

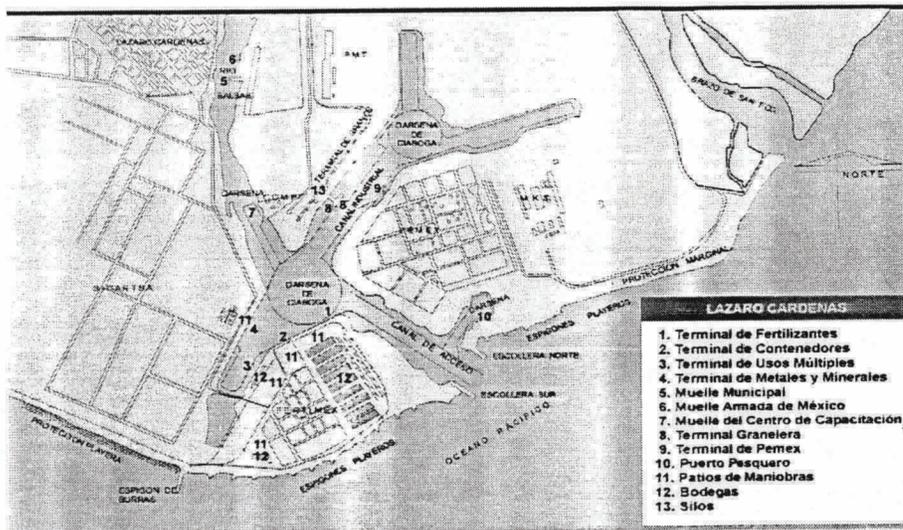


Figura 2. Vista General del Puerto



Figura 3. Principales Puertos de Méx.

1.3.2 VENTAJAS

La página de Internet www.Infoport.com ha denominado al puerto de Lázaro Cárdenas como **"Un auténtico centro de negocios"**, lo anterior deriva de las grandes ventajas y servicios que ofrece este puerto, además de ser un punto estratégico que se comunica con otras partes del mundo, es muy atractivo para las empresas nacionales e internacionales que exportan o importan productos terminados o materia prima.

Es muy ventajoso para las empresas instalarse en el puerto puesto que los costos son menores que si se instalaran en otro lugar, además de que este puerto tiene ventajas físicas como el clima, la infraestructura, la disponibilidad de recursos energéticos y naturales; además de las vías de comunicación como las ferroviarias y aéreas, con la nueva supercarretera se han asentado grandes empresas como **FERTINAL** y **SICARTSA** entre otras.

“Así tenemos que este puerto da servicio al centro del país y zona metropolitana de la ciudad de México, enlazando esta región con la Cuenca del Pacífico, su infraestructura y equipamiento le dan a este puerto un gran potencial para convertirse a futuro en un mega puerto, ya que cuenta con terminales especializadas para el manejo de gráneles agrícolas y minerales, petróleo y productos químicos, así dispone de una terminal de alta capacidad para el manejo de contenedores normales y refrigerados”.⁷

1.4 ADMINISTRACIONES PORTUARIAS CONCESIONADAS Y CIFRAS EN GENERAL

TABLA I.

API		FECHA DE LA CONCESIÓN	PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FED.
Acapulco	(1)	30 Junio de 1994	15 de Diciembre de 1994
Altamira	(2)	30 de Junio de 1994	22 de Septiembre 1994
B. Calif. Sur	(3)	19 de Mayo de 1997	11 de Junio de 1997
Cabo S. Lucas	(4)	10 de Abril de 1997	12 de Mayo de 1997
Campeche	(3)	18 de Marzo de 1996	24 de Julio de 1996
Coatzacoalcos	(2)	26 de Julio de 1994	21 de Noviembre de 1994
Ensenada	(2)	30 de Junio de 1994	26 de Septiembre 1994
Guaymas	(2)	30 de Junio de 1994	26 de Noviembre de 1994
Lázaro. Cárdenas	(2)	6 de Mayo de 1994	12 de Septiembre 1994
Manzanillo	(2)	01 de Febrero de 1994	02 de Febrero de 1994
Mazatlán	(2)	26 de Julio de 1994	14 de Noviembre de 1994
El Mezquital	(3)	17 de Octubre de 1998	27 de Noviembre de 1998

⁷ Información proporcionada en entrevista, por: GONZÁLEZ, Montes Jaime, subgerente de Promoción de la Administración Portuaria de Lázaro Cárdenas.

Progreso	(2)	06 de Mayo de 1994	28 de Noviembre de 1994
Puerto Madero	(2)	01 Febrero de 1994	15 de Junio de 1994
Quintana Roo	(3)	30 de Junio de 1994	26 de Agosto de 1994
Salina Cruz	(2)	26 de Julio de 1994	24 de Noviembre de 1994
Dos Bocas	(3)	25 de Junio de 1996	07 de Agosto de 1996
Tampico	(2)	30 de Junio de 1994	29 de Septiembre 1994
Topolobampo	(2)	26 de Julio de 1994	23 de Noviembre de 1994
Tuxpan	(2)	26 de Julio de 1994	22 de Noviembre de 1994
Vallarta	(2)	26 de Julio de 1994	
Veracruz	(2)	01 Febrero de 1994	01 de Febrero de 1994
1 Privada	2 Federal		
3 Estatal	4 Paraestatal		

Así pues podemos apreciar en esta tabla que existen más Administraciones Portuarias Federales que Estatales, Privadas o Paraestatales, tal es el caso de Lázaro Cárdenas que se consideraba en un principio como empresa de participación Estatal de carácter mayoritario en su capital social (participación por parte de la Federación), por lo tanto se regía en un principio por lo previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales; pero que ahora esa participación a disminuido y se ha convertido en empresa de carácter privado.

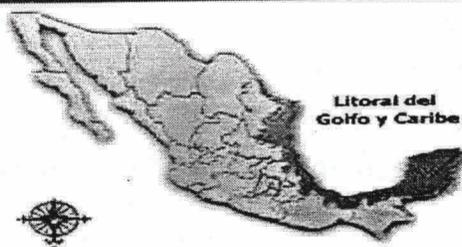
1.4.1 PUERTOS HABILITADOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS

“El sistema portuario nacional está formado por 107 puertos y terminales habilitados como tales, con una longitud total de muelles que

asciende a 110 kilómetros. De esa longitud, 45% se localiza en el Océano Pacífico y el 55% restante en el Golfo de México y el Caribe⁸ (tabla II).

TABLA II.

ENTIDAD FEDERATIVA	PUERTOS	TERMINALES	TOTAL
Litoral pacífico	47	7	54
Baja California	6	-	6
Baja California Sur	10	5	15
Sonora	6	1	7
Sinaloa	6	-	6
Nayarit	4	1	5
Jalisco	2	-	2
Colima	2	-	2
Michoacán	1	-	1
Guerrero	5	-	5
Oaxaca	4	-	4
Chiapas	1	-	1



Por lo que corresponde al litoral del Golfo y el Caribe tenemos a Tamaulipas con cuatro puertos, Veracruz con nueve puertos, Tabasco cuatro puertos y una terminal, Campeche nueve puertos y dos terminales y a

⁸ Información obtenida de "Los puertos Mexicanos en cifras 1993-1999", consultado en la pagina de Internet www.infoport.com.mx, consultada el día 3 de julio del 2001.

Quintana Roo con once puertos y cuatro terminales, así pues estas son las cifras en cuanto a puertos y terminales se refiere.

CAPÍTULO II. MARCO LEGAL DE LAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS INTEGRALES

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El marco que regula las concesiones otorgadas a las Administraciones Portuarias contempladas por la **Ley de Puertos de 1993**, tiene su origen Constitucional en el artículo **27 párrafo V**, que a la letra dice **"...el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos, 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."**⁹

La concesión de los servicios públicos que prestan las Administraciones Portuarias tienen su fundamento en el artículo **28** Constitucional, párrafo décimo, que a la letra dice **"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación,..."**,¹⁰ de lo anterior se deriva la naturaleza jurídica de las administraciones portuarias, misma que analizaremos más a fondo dentro de otro apartado;

⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial ABZ, México 2000. p.7

¹⁰ *Ibidem* p.10

claramente se puede apreciar que el artículo **28** confirma la potestad del Estado para concesionar bienes del dominio de la Federación o servicios públicos, lo que me hace preguntar: ¿De donde le viene esta potestad al Estado?, ¿Quién, que o quienes le autorizaron disponer de dichos bienes?; para responder estos cuestionamientos es necesario analizar ¿Por qué el Estado Gobierno se reconoce como autoridad?, ¿de donde le viene su poder?, y por último ¿cuál es el fundamento legal para que el Estado pueda disponer de los bienes denominados "bienes del dominio público o bienes del dominio de la Nación?".

En primer termino tenemos que el Estado se reconoce como autoridad desde el momento que se le otorga tal calidad por una ley suprema como lo es nuestra Constitución, ya que ésta es la materialización del sentimiento de todos los ciudadanos que integran una Nación. Partiendo de esta idea tenemos la respuesta de las dos primeras preguntas, ahora bien para responder la tercera de las preguntas es necesario que transcriba el artículo **27** Constitucional párrafo primero, y que a la letra dice "**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.**"¹¹ de este artículo deriva la potestad que el Gobierno tiene para disponer de los bienes de la Nación, es decir: el propietario de todo el territorio en primer término es el Estado y él puede transmitir la propiedad a los particulares u otorgar concesiones para el uso y aprovechamiento de los mismos, imponer las modalidades a la propiedad que crea convenientes; es decir puede hacer cualquier cosa con la propiedad que tiene sobre dichos bienes. El artículo **27** establece que esta potestad es originaria de la Nación, pero ese poder obviamente lo

¹¹ *Ibidem* p.7

ejerce el Órgano Público denominado Gobierno, cumpliendo con ciertas formalidades y reglas que la misma Ley determina.

Siguiendo con la delimitación del marco Constitucional de las administraciones portuarias tenemos el artículo **89** Constitucional fracción **XIII** que a la letra dice: "**Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas...**",¹² de lo anterior se desprende la facultad que recae sobre el Presidente de la República, y que lleva a cabo a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que es el órgano encargado de todo lo referente a puertos, además funge como administrador portuario cuando estos no se encuentren concesionados.

En 1994, con la Ley de Puertos se pretende dar un empuje a los mismos, que hasta ese momento vivían en el atraso. Se otorgan concesiones para la Administración Portuaria Integral de los mismos, para que pudieran atraerse capitales privados que permitieran su renovación y mejor funcionamiento, vigilados estos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que además les impone un plan de desarrollo portuario que tienen que cumplir.

2.2 LEY DE PUERTOS

Antes de entrar de lleno al análisis de la Ley que nos ocupa en este capítulo, es necesario precisar algunas definiciones.

PUERTO: "Los puertos marítimos son lugares habilitados por el Ejecutivo Federal para prestar servicios a los barcos que a ellos arriben o que de ellos

¹² *Ibidem* p.21

zarpen. Son las puertas de entrada a tierra firme, como lo indica su etimología del latín *porta*: puerto.”¹³

La Ley de Puertos **“tiene por objeto regular los puertos, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento, explotación, operación y formas de administración”**,¹⁴ según lo establece el artículo 1º de dicha ley, es así como encontraremos todo lo relacionado a la concesión para la Administración Portuaria, lo relacionado con el uso y aprovechamiento de los puertos, clasificación de los mismos, las autoridades en materia portuaria, precios, tarifas y todo lo relacionado con las Administraciones Portuarias Integrales. El artículo 2º fracción **IX**, nos da la definición de administrador portuario, que no es otra cosa que el titular de la concesión otorgada para la Administración Portuaria Integral.

El artículo **89 fracción XIII**, Constitucional, en relación con el artículo 5º de la Ley de Puertos señalan la facultad para habilitar puertos, la cual corresponde al **Ejecutivo Federal** como ya anteriormente lo vimos, pero es aquí donde se establece esta facultad, en la ley reglamentaria (Ley de Puertos).

La clasificación de los puertos la encontramos en el artículo 9º que a la letra dice: “Los puertos y terminales se clasifican:

I. Por su navegación en:

¹³ CERVANTES Ahumada Raúl, “Derecho Marítimo”, editorial Porrúa, México 2001, p.362.

¹⁴ LEY DE PUERTOS, Editorial ABZ, México 2001 p.1

- a. De altura, cuando atienda embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales e internacionales, y
 - b. De cabotaje, cuando sólo atiendan a embarcaciones, personas y bienes en navegación entre puertos o puntos nacionales.
- II. Por sus instalaciones y servicios, enunciativamente, en:
- a. Comerciales, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de mercancías o de pasajeros en tráfico marítimo;
 - b. Industriales, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de bienes relacionados con industrias establecidas en la zona del puerto o terminal;
 - c. Pesqueros, cuando se dediquen, preponderantemente, al manejo de embarcaciones y productos específicos de la captura y del proceso de la industria pesquera, y
 - d. Turísticos, cuando se dediquen, preponderantemente, a la actividad de cruceros turísticos y marinas.”¹⁵

En resumen tenemos que los puertos se clasifican en primer término por su navegación en de altura y de cabotaje, la diferencia principal entre ambas clasificaciones, es que la primera recibe tránsito tanto internacional como nacional y la segunda solo nacional.

¹⁵ *Ibidem* p.4

2.2.1 AUTORIDADES PORTUARIAS

La Secretaria de Comunicaciones y Transportes, es la encargada de llevar a cabo todas las facultades y cumplir con todas las obligaciones que las leyes otorgan al Ejecutivo Federal en materia de puertos, tal es el caso de los puertos que no están concesionados, en los cuales la Secretaria es la que funge como Administrador Portuario, además de construir las instalaciones necesarias para el buen funcionamiento del mismo y la correcta prestación de los servicios portuarios, el fundamento lo encontramos en la Ley en el artículo **16** fracción **IV** y **VI**, que dice: **"16. La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaria,... IV. Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere esta ley, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación; ...VI. Construir, establecer, administrar, operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales marinas e instalaciones portuarias, así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso, cuando así lo requiera el interés público".** ¹⁶

Así tenemos que el Ejecutivo Federal es quien puede otorgar concesiones para la Administración de los puertos, a través de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, es así como llego al fundamento de: ¿cómo se otorgan las concesiones?, la finalidad con que se otorgan y la forma de hacerlo, es así que:

El anterior artículo nos señala quienes son autoridades portuarias y algunas de sus facultades, en especial transcribí las que en este momento

¹⁶ *Ibidem* p.6

nos ocupan, pero ahora tenemos en el artículo **17** de la misma Ley, que determina quien es la autoridad dentro del puerto y dice así: " En cada puerto habilitado existirá una capitanía de puerto encargada de ejercer la autoridad marítima...",¹⁷ esta autoridad sólo ejerce funciones dentro del puerto, y se encarga de la vigilancia, autorización, revisión y coordinación del tránsito marítimo, así como de la seguridad dentro del puerto.

Para usar y aprovechar bienes del dominio público se necesita concesión otorgada por el Ejecutivo Federal. La concesión que nos ocupa está regulada por la Ley de Puertos en el artículo **20**, que establece lo siguiente: "**Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales y marinas, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios, solo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaría conforme a lo siguiente:**";¹⁸ es aquí donde se materializa la condición que impone el artículo **27** párrafo quinto, descrito en el párrafo anterior y que dice que las concesiones se otorgaran de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, así pues y siguiendo con las reglas de la jerarquía de leyes, la Constitución abre la posibilidad de concesionar los bienes del dominio público para su uso y aprovechamiento, la Ley de Puertos reglamenta las condiciones y la forma en que ha de ser concesionada.

Del cuerpo de esta Ley se desprende también que las concesiones para la Administración Portuaria sólo se otorgan a sociedades mercantiles mexicanas, caso de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., que esta constituida como una sociedad mercantil, también se puede otorgar la concesión a sociedades mercantiles formadas por el

¹⁷ *Ibidem* p.7

¹⁸ *Ibidem* p.8

Gobierno Federal o Estatal. Toda concesión lleva consigo la prestación de los servicios portuarios, es aquí donde se puede apreciar la dualidad de que hablaba al referirme a la naturaleza jurídica de las Administraciones Portuarias, ya que en primer lugar se otorga la concesión de un bien del dominio publico para explotarlo, esto a cambio de una contraprestación, pero por el otro lado se adquiere la obligación de prestar los servicios portuarios que son necesarios para el desarrollo y funcionamiento de todos los puertos, que de no estar concesionados serian prestados por la SCT, pero que en este caso concesiona al Administrador Portuario.

Las concesiones se otorgan por un plazo de 50 años, tiempo para que quien sea el titular de la concesión pueda recuperar la inversión que haya realizado en el puerto, ese plazo puede ser prorrogado por otro igual, se obtiene una concesión al participar en un concurso público previa satisfacción de los requisitos, y adjudicación de la misma. Fundamento artículos **21, 22 y 23** de la Ley de Puertos.

2.2.2 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR CONCESIONES

Este subcapítulo lo encontramos en el artículo **24** que a la letra dice "Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgaran mediante concurso público, conforme a lo siguiente:

- I.** La Secretaría, por sí o a petición de parte que acredite su interés, expedirá la convocatoria pública correspondiente para que en un plazo razonable, se presenten proposiciones en sobres cerrados, que serán abiertos en día prefijado y en presencia de todos los participantes.

VI. La Secretaría, con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, emitirá el fallo debidamente fundado y motivado el cual será dado a conocer a todos los participantes.

VIII. Una vez dictada la resolución, la Secretaría, en su caso, adjudicará la concesión, y el título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del concesionario, y

IX. No se adjudicará la concesión cuando las proposiciones presentadas no cumplan con las bases del concurso. En este caso, se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria".¹⁹

Artículo 26 "El título de concesión según sea el caso, deberá contener entre otros:

- I. Los fundamentos legales y los motivos de su otorgamiento;
- II. La descripción de los bienes, obras e instalaciones del dominio público que se concesionan, así como los compromisos de mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los mismos;
- III. Los compromisos de dragado, ayudan a la navegación y señalamiento marítimo;
- IV. Las características de prestación de los servicios portuarios y la determinación de las áreas reservadas para servicio al público y para las funciones del capitán de puerto, de aduana y otras autoridades;

¹⁹ *Ibidem* p.9

- V. Las bases de regulación tarifaria;
- VI. Los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura portuaria, los cuales se apegarán a las disposiciones aplicables en materia de protección ecológica;
- VII. Los derechos y obligaciones de los concesionarios;
- VIII. El periodo de vigencia;
- IX. El monto de la garantía que deberá otorgar el concesionario. En el caso de terminales y marinas, esta se cancelará una vez que se haya concluido la construcción;
- X. Las pólizas de seguros de daños a terceros en sus personas o bienes, las que pudieran sufrir las construcciones e instalaciones;
- XI. Las contraprestaciones que deban cubrirse al Gobierno federal, y
- XII. Las causas de revocación".²⁰

En los títulos de concesión para la Administración Portuaria Integral se establecerán las bases generales a que habrán de sujetarse su organización, funcionamiento y se incluirá, como parte de los mismos el programa maestro de desarrollo portuario correspondiente.

Por último tenemos que el artículo 38 de la misma Ley, determina cuando existe Administración Portuaria Integral, y a quien o a quienes se les

²⁰ *Ibidem* p. 11

puede otorgar la Administración. Así tenemos que **“Existirá administración portuaria integral cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes y servicios de un puerto, se encomiende en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos.**

Se podrá encomendar, mediante concesión, la administración portuaria integral de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa, a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno Federal o Estatal correspondiente.”;²¹

El anterior en relación con el artículo 14 primer párrafo de la Ley de Puertos, determinan en primer lugar que: sólo las sociedades mercantiles mexicanas, pueden ser titulares de una concesión para la Administración Portuaria, y así el artículo 38 de la Ley en comento, abre la posibilidad de que el Gobierno Federal o Estatal se constituyan en sociedad mercantil y puedan obtener una concesión.

Lo primero que se me viene a la mente con lo anterior, es el ¿por qué, de esta posibilidad?, pero es lógico que si se da la oportunidad a particulares constituidos en sociedad, para que puedan explotar estos bienes, también lo pueden hacer los Estados o Gobierno Federal que quieran hacer productivos sus puertos y a la vez obtener recursos económicos que redunden en otros beneficios.

²¹ *Ibidem* p.16

2.2.3 REGLAMENTO DE LA LEY DE PUERTOS

El presente reglamento determina y estructura la autoridad marítima portuaria, toda vez que la Ley de Puertos define el modelo de organización y *administración de los puertos*.

Ambas leyes establecen la nueva estructura que se dio a los puertos a partir de 1994, estas leyes establecen el nuevo enfoque del Gobierno Federal, que a partir de este momento intenta impulsar a los puertos a través de la inversión privada.

Además de que se establece todo lo relativo a las normas específicas y casos más concretos, ya que al ser un reglamento establece como llevar a cabo lo que establece la Ley de Puertos.

2.3 LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

La presente Ley se divide en dos partes, una que se avoca al estudio de los bienes del Dominio Privado de la Nación y la otra de los bienes del Dominio Público, no tiene un orden establecido, pues inicia con una relación de los bienes anteriormente señalados y establece que ambos componen el patrimonio nacional, después enumera todos los bienes del Dominio Público en su artículo 2º, y en el tercero enumera los bienes del Dominio Privado, por último sigue con una serie de reglas generales sobre los mismos.

En este apartado lo que más interesa son las reglas aplicables a los puertos y todo lo referente a las concesiones para la Administración Portuaria, por lo cual a continuación enumero y desarrollo los artículos que creo más importantes, para el desarrollo de mi investigación, es así que:

2.3.1 DE LA COMPETENCIA

Los artículos **5º y 7º**, son los que determinan la jurisdicción: "artículo **5**. Los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley;..." "artículo **7**. Sólo los Tribunales de la Federación serán competentes para conocer de los juicios civiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con bienes nacionales...".²²

De esta manera se determina la competencia jurisdiccional para el caso de controversia o litigio relacionado con estos bienes, en todo caso serán los Órganos Jurisdiccionales de la Federación los encargados de dirimir dichas controversias.

2.3.2 CARACTERÍSTICAS Y CONCESIONES

Las características que debe de reunir un bien del dominio público, las encontramos en el artículo **16**, **inalienabilidad** e **imprescriptibilidad**, pero ¿Que se entiende por estas dos características?; la primera de ellas se refiere a la imposibilidad de enajenación de dichos bienes y la segunda es la calidad que otorga la Ley al Estado, que le da certeza jurídica de que el derecho que él tiene sobre dichos bienes no termina por el simple transcurso del tiempo, además de que los particulares y las instituciones públicas sólo pueden adquirir sobre los mismos una concesión temporal para su uso, aprovechamiento y explotación, estos bienes no están sujetos a acción reivindicatoria o posesión temporal o definitiva; tenemos que el artículo **20**, nos dice que: "**Las concesiones sobre bienes del dominio**

²² LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Editorial Luciano, México 1999. p.95-96

público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de la concesión.”, ²³ Estas concesiones se pueden otorgar hasta por el plazo de cincuenta años, y este plazo podrá ser prorrogado por un plazo igual tomando en consideración el monto de la inversión que se va a realizar, el beneficio social y económico que traerá consigo dicha inversión.

La concesión sobre bienes del dominio público se extingue según el artículo **21** por las siguientes causas: por el vencimiento del término para el que se haya otorgado, renuncia del concesionario, desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión, por **nulidad, revocación y caducidad, declaratoria de rescate** y cualquier otra prevista por las leyes y reglamentos o bien disposiciones en las concesiones mismas.

Ahora bien la ley determina específicamente las causas de nulidad revocación, caducidad y declaratoria de rescate, en los artículos **22, 23, 24** y **26**, es así que las causas de **revocación** consiste en una abstención, es decir dejar de cumplir con el fin para que fue otorgada la concesión, dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión, infringir lo dispuesto por la ley, dejar de pagar en forma oportuna la contraprestación y dañar el ecosistema como consecuencia del uso, aprovechamiento y explotación.

Por lo que toca a la **caducidad** no es más que la terminación de la concesión por el sólo transcurso del tiempo, una vez terminado el plazo de la concesión los bienes sujetos a ella pasaran al dominio de la Nación. Se

²³ Ibidem p.104.

podrán rescatar por causas de interés público o de utilidad, mediante indemnización, dichos bienes regresarán al control y administración del Gobierno Federal.

Del cuerpo de la ley sobresale que los puertos son bienes de uso común y el último capítulo está destinado a las sanciones que recaen sobre actos cometidos en contra de los bienes o concesiones del dominio público o privado.

CAPÍTULO III

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Como en todo trabajo de investigación, es necesario conocer siempre la historia del tema de que se trata. Acerca de la historia del dominio público Miguel S. Marienhoff, en su "Tratado del Dominio Público", dice que: "...la noción del Dominio Público es tan antigua como las primeras comunidades humanas aunque en realidad la doctrina científica comenzó a gestarse en el siglo pasado."²⁴

ROMA.

Se consideraba que nadie podía hacer uso privado de ciertos bienes como el mar, las costas, las vías (carreteras), los acueductos, las termas, el coliseo, etc.

²⁴ S. Marienhoff, Miguel, "Tratado del Dominio Público", editorial TEA, Buenos Aires, 1960. p.

ESPAÑA.

En España desde épocas muy antiguas, las partidas (leyes), consideraron a los ríos, caminos, puentes y puertos como pertenecientes a todos los hombres. Fueron considerados bienes de carácter público cierto tipo de aguas, los bosques y los que se conocieron siempre como de uso común. Así, históricamente se habla de bienes de uso común, y de bienes privados.

FRANCIA.

Las doctrinas que inspiran la Revolución Francesa, concibieron la idea de atribuir las cosas de uso común o de interés público al Estado.

Tenemos la historia del dominio público, dada por Marienhoff en diferentes países, pero es interesante conocer la historia en nuestro país, ya que es de México de quien analizó la institución jurídica de las Administraciones Portuarias, y es así que:

3.1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS EN MÉXICO

3.1.2.1 ÉPOCA COLONIAL.

Gabino Fraga. Señala que el antecedente histórico de la propiedad originaria de la Nación que consagra el artículo **27** párrafo primero, de nuestra Carta Magna, nace desde la época colonial, que se dio a raíz de la conquista o mejor dicho el descubrimiento de América, territorio que sería propiedad de los reyes de España, a partir de la "Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493, según la cual se da, concede y asigna perpetuamente a

los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores, "con libre, llano y absoluto poder, autoridad y jurisdicción", "todas las islas y tierras firmes, halladas y que se hallaran descubiertas y que se descubrieren...".²⁵

Señala todo lo que comprende el nuevo territorio descubierto, así pues como todo esto se consideró propiedad de los Reyes de España ningún particular podía tener derecho alguno sobre ellos, a no ser que se les otorgara título de propiedad por parte de la Corona Española.

El régimen de propiedad en la colonia estaba sujeto a muchas condiciones, tales como su ocupación y la puesta en producción de las mismas, la Corona Española cuidó mucho que las tierras no se concentraran en unas pocas manos; vemos también en esta época que existía la propiedad de las tierras en favor de los indios, la cuál se dividía en dos; la primera era aquella que hacía referencia a las tierras que eran propiedad de los indios antes de la Conquista, y la segunda hacía referencia a la formación de nuevas poblaciones.

Gabino Fraga, al hablar de los antecedentes históricos de la propiedad de las tierras, hace una diferenciación entre la época Colonial y el concepto de derecho Romano, a saber: "... para distinguirlo del concepto de propiedad romana adoptado por otras legislaciones. En efecto, mientras que en éstas la propiedad se concebía como un derecho absoluto únicamente instituido a favor de su titular y que le otorgaba la facultad amplísima de usar, disfrutar y disponer libremente de aquélla, en la propiedad colonial, "sobre el dominio individual flotó siempre el dominio del Monarca", en forma tal que la propiedad de las tierras constituía una verdadera función social, puesto que

²⁵ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", editorial Porrúa, México 1997, p. 354.

ella sólo se conserva mediante el cumplimiento de determinadas obligaciones, ...²⁶.

3.1.2.2 CONSTITUCIÓN DEL 4 DE OCTUBRE DE 1824.

Como podemos recordar esta Constitución fue la culminación de la Guerra de Independencia del 15 de septiembre de 1810; primera Constitución de corte Federal, de la cual deriva el llamado "Pacto Federal", que es la unión de varios Estados para constituir una Nación perdiendo un poco de su soberanía al unirse, pero conservándola hacia su régimen interno.

Del texto de dicha Constitución se desprende el antecedente de lo que hoy en día conocemos como dominio público, así pues en el título primero, sección única, titulada de la Nación Mexicana, su territorio y religión, número dos "su territorio comprende el que fue virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la Baja y Alta California, con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una Ley Constitucional se hará una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan".²⁷

Este fue el anteproyecto de la verdadera Constitución y lo expuesto con anterioridad si fue inserto de la misma pero se agrega, una enumeración de lo que en ese momento se consideraba como parte del territorio, en el artículo 5º "Las partes de esta federación son los Estados y Territorios siguientes: el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de

²⁶ Ibidem, p.356.

²⁷ TENA Ramírez, Felipe, "Leyes fundamentales de México 1808-1999", editorial Porrúa, México 1999, p.166.

Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles,..."²⁸ (*sic*).

3.1.2.3 CONSTITUCIÓN DE 1836

En esta Constitución del 23 de octubre de 1835 de corte centralista, no es clara la noción de territorio ni de dominio público, pues sólo se menciona al territorio sin determinar cual es este ni establece quién es el titular de los bienes que lo integran. Establece la división territorial conforme a la nueva forma de Gobierno que en ese momento imperaba, que son los departamentos y estos a su vez que se dividían en Distritos.

3.1.2.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

En esta Constitución se aprecia un poco la propiedad del Estado, aunque de manera más tácita que explícita, se hace una enumeración de las partes que integran la Nación y los Estados que la conforman es decir se habla ya de territorio nacional sin establecer quien es el propietario del mismo.

El artículo **27** habla sobre la propiedad de las tierras de los particulares, en el sentido de que no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino mediante expropiación, por causa de utilidad pública y previa indemnización, también establece que ninguna corporación civil o eclesiástica puede legalmente adquirir la propiedad de bienes inmuebles o administrarlos.

²⁸ TENA Ramírez, Op. Cit., p.167.

3.1.2.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

Es hasta esta Constitución, en donde se establece claramente la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y cuyo propietario o titular es la propia Nación, el artículo que lo establece es el mismo 27, además de que ya establece la forma de explotar los bienes del dominio público, a saber sólo se pueden explotar mediante concesión otorgada por el Gobierno Federal.

Algo muy importante que se establece en esta Constitución y que vale la pena recalcar son las características que se le dan a los bienes del dominio público, y que son inalienabilidad e imprescriptibilidad, se establece además que aquellos que obtengan la concesión deben establecer trabajos regulares para la explotación, es decir no se contemplaba el uso y aprovechamiento de dichos bienes sino únicamente la explotación mediante trabajos regulares que garantizarían que el concesionario no abandonaría dichos bienes.

Actualmente se ha ampliado la idea de la concesión y ahora se contempla el uso, aprovechamiento y explotación, esto es por que los bienes del dominio público no sólo se explotan sino que también se pueden usar o aprovechar como en el caso de los puertos. Lo anterior deriva de que en ese momento se tenía la idea de que la concesión prácticamente era para la explotación de minerales o aguas.

3.2 EL ESTADO FRENTE AL TERRITORIO

Existen diferentes conceptos dentro de la propiedad de los bienes del Estado, así tenemos las siguientes:

La primera de ellas es el Dominio Eminente, que a grandes rasgos es el poder que tiene el Estado-Gobierno, sobre su territorio, este concepto nos da la idea de soberanía, en cuanto a su ejercicio ya que la soberanía es la capacidad de autogobernarse y autodeterminarse que cada Estado o Nación tiene. Así pues cada Estado tiene un poder supremo hacia su territorio.

Después del Dominio Eminente, tenemos el Dominio Directo que ejerce el Estado, y se da sobre los recursos naturales, su fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 27 párrafo cuarto de nuestra Carta Magna, y por último tenemos los bienes del Dominio público y privado de la Nación.

Recapitulando tenemos el Dominio Eminente, el Dominio Directo y los bienes del Dominio público y privado de la Nación, así pues tenemos que en este apartado analizaré el Dominio Eminente, puesto que en apartados posteriores entraremos al estudio de las demás figuras jurídicas.

Determinando en primer lugar el concepto de la figura jurídica a estudio, "En su acepción moderna el *dominium eminens* consiste en la potestad soberana del Estado sobre su territorio, la cual implica la llamada propiedad originaria; por ello, el Dominio Eminente representa la expresión jurídico-política de la soberanía interna."²⁹

Por otro lado tenemos que el autor Marienhoff, nos dice: "El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vinculase a la noción de soberanía. Se ejerce, potencialmente, sobre todos los bienes situados

²⁹ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "Diccionario Jurídico Mexicano", editorial Porrúa, México 1996. tomo II, p. 1208.

dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados.”³⁰

La conclusión que daría yo sobre este régimen, es que se trata de la determinación de la propiedad de los bienes que integran una Nación, y por lo tanto esta propiedad la ejerce el Estado.

3.2.1 TERRITORIO

Es así como cada Estado se hace cargo de su territorio, mismo que es la circunscripción sobre la que él Estado ejerce su jurisdicción. El territorio fue un concepto creado por el hombre, y que a lo largo de la historia ha venido perfeccionando o delimitando para con sus Estados-Nación vecinos, es decir se han delimitado fronteras y espacios para cada uno y a su vez para el régimen interno se determina quién es el propietario de dichos bienes.

Y así llegamos a lo que sería el sistema al que están ligados los bienes internamente, y estos a su vez el papel que desempeñan, ¿quién puede en determinado momento ser titular de ellos?; la propiedad privada y otros regímenes y modalidades a los que están sujetos dichos bienes que en su conjunto integran la totalidad del territorio.

La primera pregunta que me surge al estudiar el territorio, es: ¿De donde nace la concepción de propiedad sobre el territorio?. Y la respuesta nos la da Acosta Romero, y dice: “Como es sabido, la noción teórica del Estado moderno, surge de la guerra de treinta años (1618-1648), y apoyada por la noción de soberanía, desarrollada principalmente por Juan

³⁰ S. Marienhoff, Miguel, Op. Cit., p. 37.

Bodino. Previamente a esto, también hay que considerar que el siglo XVI con los descubrimientos realizados por grandes marinos portugueses, y el llamado Descubrimiento de América, nació la idea de considerar a los descubridores como propietarios de los territorios que en su concepto descubrían...".³¹

De ahí nace la concepción de propiedad, que en nuestro país no la concebimos legalmente, sino hasta la Constitución de 1857, en la cual por primera vez se establece la propiedad de los bienes a cargo del Estado.

3.3 CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO

"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 ".³²

Acosta Romero, nos dice que el término dominio público tiene muchas acepciones y en derecho Administrativo se conocen:

"1. Un régimen de Derecho Público y de afectación especial de ciertos bienes del Estado:

2. Dominio Público en materia de derechos de autor quiere significar que el privilegio otorgado por las leyes a los autores o sus causahabientes se ha

³¹ ACOSTA Romero, Miguel, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", editorial Porrúa, México 1989.

³² SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", editorial. Porrúa. p. 761. México, 1961.

extinguido, y que las obras puedan explotarse por cualquier persona, sujetándose, desde luego, a lo que dispongan las leyes sobre el particular, y

3. Dominio Público en materia de patentes también significa que el privilegio otorgado al invento se ha extinguido y que la patente puede explotarse por cualquier persona".³³

En la ley no existe una definición de bienes del dominio público, pero sí una enumeración de aquellos que lo integran y que son los de uso común, el lecho, el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores y los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público.

A) Características Doctrinales del Dominio Público:

Estas características nos las da **Miguel Acosta Romero**, en su libro "**Segundo Curso de Derecho Administrativo**", y dice que: "el Dominio Público:

1. Pertenece a personas públicas (en México, Estado, Entidades Federativas y Municipios) y en ciertos casos organismos públicos descentralizados que presten servicios públicos;
2. Su régimen es estrictamente de Derecho Público;
3. Implica: a) Inalienabilidad, que significa que esos bienes no pueden ser objeto de propiedad privada, ni tampoco están en el comercio; b) Que esos bienes no pueden ser poseídos permanentemente y a título de dueño por los particulares; c) Que

³³ ACOSTA Romero, Op. Cit., p. 472.

no son susceptibles de que sean adquiridos por prescripción por los particular, y d) Que no son embargables bajo ningún criterio, ni bajo ningún régimen".³⁴

No es el único autor que clasifica las características de los bienes, pero me parece que son las más acertadas, además de que todos los autores coinciden en la mayoría, pero no sólo eso sino que son las más similares a las que establece la ley.

Las anteriores características son doctrinales, pero no son las únicas ya que tenemos las características legales, que en el derecho mexicano nos da la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), y las transcribo para mejor comprensión y apreciación de las mismas.

B) Características Legales de los bienes del Dominio Público

Artículo 16 Ley General de Bienes Nacionales.

"Los bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión. Se registrarán sin embargo, por el derecho común, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios, o la autorización de los usos a que alude al artículo 42.

³⁴ *Ibidem*, p. 150.

Ninguna servidumbre pasiva puede imponerse, en los términos del derecho común, sobre los bienes del dominio público.³⁵

En este apartado me permití transcribir el artículo **16** casi en su totalidad, puesto que nos señala todas las características de los bienes del dominio público que establece la ley, ya que estas son las que realmente tienen valor en la práctica.

El artículo transcrito señala con respecto a los aprovechamientos que se rigen por el derecho común, que los usos que alude el artículo **42** están comprendidos dentro de estos, y se refiere a los bienes que están destinados para un servicio público, que además por este hecho no pierden la calidad de bienes del dominio público.

En resumen legalmente las características principales de los bienes sujetos a estudio son dos; la primera se refiere a que son inalienables y la segunda imprescriptibles, que además están sujetos a un régimen especial y que no pueden estar afectados por ningún gravamen y por último para aprovecharlos (usarlos y explotarlos), se requiere de una concesión que otorga el Ejecutivo Federal, con apego a las leyes.

3.4 CLASIFICACIÓN LEGAL DE LOS BIENES DEL ESTADO

Los Bienes del Estado se clasifican según la ley en: Bienes del Dominio Público de la Federación y Bienes del Dominio Privado de la Federación, principalmente son estos pero también tenemos otro tipo de bienes tales como los Bienes del Dominio Directo de la Federación, contemplados y enumerados en el artículo **27** Constitucional, párrafo cuarto, pero que

³⁵ LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Op. Cit., p.102.

finalmente integran lo que son los bienes del dominio público, a saber se trata de los siguientes; **"Corresponden a la Nación el dominio directo** de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales 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 aguas marinas; los productos derivados de las descomposiciones de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional."³⁶

En primer lugar tenemos a aquellos bienes que no pueden ser susceptibles de apropiación o los llamados de uso común, todos aquellos que son declarados como tales por la ley y que son: todos aquellos bienes utilizados para la prestación de un servicio público y los bienes que por su importancia son considerados como tales; *V. gr.* las oficinas públicas, los expedientes o documentos de las oficinas públicas, etc., a manera de ilustración el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales clasifica los bienes del dominio público poniendo en primer lugar los de uso común.

Clasificación de los bienes del dominio público según la Ley General de Bienes Nacionales:

³⁶ CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p.7

Artículo 2. Son Bienes del Dominio Público:

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- IV. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.

Marienhoff en su "Tratado del Dominio Público" nos dice que existen muchas clasificaciones, estas varían dependiendo del punto de vista de los autores pueden ser bienes muebles e inmuebles por el sujeto que sea titular de la cosa, la composición geofísica de los bienes terrestres, hidráulicos y aéreos ó según la Jurisdicción que sobre los mismos se ejerza.

De la misma manera que algunos autores clasifican doctrinalmente los bienes del dominio público, Marienhoff adopta su propia clasificación la cual me parece la más acertada puesto que abarca a todos los bienes que la ley señala o clasifica como tales.

El autor nos señala que: "de los diversos existentes para clasificar los bienes dominicales, considero que sólo dos tienen importancia de orden jurídico: a) el que se basa en el origen o formación de la cosa; b) el que tiene en cuenta la jurisdicción sobre el respectivo bien".³⁷

La clasificación que hace la ley al respecto, encuadra dentro de las dos clasificaciones anteriores. La primera referente al origen o formación de la cosa que concuerda con la fracción II y III del artículo 2º Ley General de Bienes Nacionales y por último respecto a la jurisdicción que se ejerce sobre dicho bien tenemos la fracción I y IV, luego entonces la clasificación doctrinal y legal concuerdan en lo fundamental, aunque nuestra ley sólo se limito a hacer la enumeración de dichos bienes.

3.5 RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO

El régimen jurídico del dominio público está caracterizado por dos conceptos que analizaré en un apartado posterior, y que son la inalienabilidad e imprescriptibilidad, características que nacen de la concepción de los bienes del dominio público, es decir dichos bienes no son por si solos inalienables e imprescriptibles, sino que esa característica le deviene del régimen jurídico al que están sujetos, al tener dicha característica o encontrarse dentro de dicho régimen jurídico son vigilados por el Estado a través de diferentes órganos, tales como la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, para el caso de concesiones sobre puertos, aeropuertos y ferrocarriles, además de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

³⁷ S. Marienhoff, Miguel, Op. Cit., p. 146

Esta regla es única para todos aquellos bienes que se consideran dentro de este apartado, no importa su naturaleza o el fin para que se empleen, todos encuadran dentro de este régimen, sólo pueden ser explotados o aprovechados por el Estado a pesar de que existen salvedades, tales como la concesión de uso sobre estos bienes.

Para que un bien sea considerado dentro de los bienes del dominio público, debe de haber antes una determinación legal que lo califique como tal, de lo contrario no puede ser considerado dentro de este apartado, así no se puede clasificar a los bienes denominados como propiedad privada, dentro de esta característica, ni sujetos a este trato especial que la ley les otorga.

Una vez que determiné varias de las características de estos bienes, creo necesario fundamentar lo que digo y aún más precisar con exactitud el régimen del que hablo, con lo que Acosta Romero nos dice en su libro de Teoría General del Derecho Administrativo lo siguiente: "El régimen de los bienes del dominio público es de Derecho Público, están sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales... Son inalienables e imprescriptibles, es decir, el Estado nunca podrá perder su titularidad sobre ellos, mientras formen parte del dominio público."³⁸

Acosta Romero, menciona todas las características del régimen del dominio público, y al finalizar menciona algo de suma importancia al decir que el Estado no podrá perder su titularidad sobre ellos, mientras formen parte del dominio público, es decir que no son por naturaleza bienes públicos, sino que lo son por que la ley así lo dice.

³⁸ ACOSTA Romero, Miguel, Op. Cit., p.473.

3.6 USO Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO

Cuando se habla del uso y aprovechamiento del dominio público, en general nos referimos al **uso común** y a las concesiones otorgadas por la Administración Pública para el aprovechamiento de estos bienes, que se puede denominar también **uso especial**.

El uso de los bienes del dominio público es determinado por el objeto para el cual se insertó en la ley con dicha característica, es de suma importancia que se determine el fin para el que esta destinado un bien, puesto que si se le da otro uso, estaría viciado dicho acto, **V. gr.** las carreteras, deben ser destinadas para el tránsito de vehículos, y no para otro fin, pueden otorgarse permisos de uso o concesiones para que se exploten ciertos bienes por actividades diferentes a las destinadas para ese bien, pero estas deber ser afines al mismo, como podrían ser las casetas de cobro en las carreteras.

No sólo se habla de bienes del dominio público, sino también de los servicios concesionados, como pueden ser ferrocarriles, puertos y aeropuertos, estos bienes pueden utilizarse por la colectividad o por un solo individuo, es decir las áreas destinadas para toda persona, como las salas de espera e individuales como el uso de los servicios prestados por ellas.

El uso de estos bienes puede ser **gratuito u oneroso** según sea el caso, un ejemplo claro son los museos, o el acceso a ruinas o monumentos históricos que son por su naturaleza de uso común, a pesar de ello, y por diversas razones en algunos se cobran la entrada, ya sea para sufragar los gastos de conservación o por cualquier otra razón; caso contrario las carreteras no concesionadas, comúnmente llamadas "libres", por las cuales todos tenemos el derecho de transitar gratuitamente.

Tenemos el fundamento del uso común en la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo **29**, que enlista todos los bienes considerados dentro de esta esfera, y que a su vez se encuentran dentro de la clasificación de los bienes del dominio público (artículo 2º fr. I, LGBN), podemos mencionar entre otros a: el espacio aéreo, el mar territorial, las playas, lagos, lagunas, los puertos, los caminos, puentes, carreteras, las plazas, paseos, parques públicos, monumentos artísticos e históricos.

Un artículo que me parece importante transcribir es el **30** de esta misma Ley, puesto que determina quienes pueden hacer uso de los bienes de uso común, y que se requiere para el uso especial, **"30. Todos los habitantes de la República pueden usar de los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes."**³⁹

CAPÍTULO IV

LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

4.1 DEFINICIÓN

Concesión Administrativa

"Es el acto administrativo a través del cual la Administración Pública concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un servicio público."⁴⁰

³⁹ LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Op. Cit. P. 109

⁴⁰ INSTITUTO de Investigaciones, Jurídicas, Op. Cit., p. 566.

GABINO FRAGA. "Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado."⁴¹

ACOSTA ROMERO. "Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la Ley; y para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley."⁴²

Como podemos ver estas definiciones son muy parecidas, esto es porque la doctrina está de acuerdo en gran parte con respecto a la definición, puesto que no tiene mayor dificultad, ya que la Administración Pública otorga a un particular el derecho sin el cual no pudiera explotar un bien propiedad del Estado, llámese servicio o un bien del dominio público.

4.2 CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO Y PARA LA EXPLOTACIÓN, USO Y APROVECHAMIENTO DE BIENES DEL DOMINIO DE LA NACIÓN

La concesión sobre un servicio público tiene características muy especiales debido a su objeto. La ley no establece de manera clara lo que es el servicio público, puesto que el servicio público puede ser equiparable con ejercer un cargo público, o la educación, entre otras; pero dada la necesidad de definir al servicio público, recurrí al diccionario Jurídico mexicano, y lo define como: "Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter

⁴¹ FRAGA, Gabino, Op. Cit., p. 242.

⁴² ACOSTA Romero, Miguel, Op. Cit., p. 352-353

esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares como concesión."⁴³

De la anterior definición podemos establecer varias características del servicio público, tales como:

1. Institución jurídico-administrativa cuya titularidad es del Estado;
2. Su finalidad es satisfacer necesidades públicas;
3. Estas necesidades pueden ser suministradas por el Estado ó los particulares.

De la titularidad que tiene el Estado sobre el servicio público deviene, que los particulares sólo puedan explotar dichos servicios, únicamente a través de concesión.

Por lo que respecta a la concesión sobre bienes del dominio público de la Nación, no existe una definición, sino que se trata de el derecho que otorga la Administración Pública Federal a un particular (persona física o moral), para que pueda explotar y aprovechar un bien propiedad de la Nación.

El fundamento Constitucional nos lo da el artículo **27** párrafo quinto, el cual nos dice que para el uso o explotación de los bienes del dominio público es necesario contar con una concesión (*Vid. Supra, p.18.*).

⁴³ INSTITUTO de Investigaciones, Jurídicas, Op. Cit., p.2906.

4.2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Miguel Acosta Romero en su libro Teoría General de Derecho Administrativo, establece la evolución histórica de la concesión, y dice que desde la antigüedad se conocían los privilegios que otorgaba un soberano para premiar a sus servidores por servicios recibidos, generalmente estos privilegios consistían en otorgarle ciertas partes del territorio; también había concesiones de comercio y para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales.

En España se precisa bien definida la concesión minera sobre todo en los territorios coloniales. En la nueva España tenemos la cédula de nueve 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 el suelo y se concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la corona.

Después de la anterior regulación, existieron otras como la del 10 de enero de 1559, expedida por la princesa Doña Juana, que incorpora las minas de oro, plata y azogue a la Corona Española cuando no se hubieren trabajado, ordenanzas de minería llamadas del Antiguo cuaderno el 7 de marzo de 1563, entre otras.

Acosta Romero establece los antecedentes históricos en México, y dice: "En los Estados Unidos Mexicanos, los contratos a través de los cuales se otorgan concesiones, fueron muy utilizados en el siglo pasado... 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 un contrato-concesión al Banco de Londres y México, el 23 de agosto de 1881, se celebró un contrato entre el Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel

González, para establecer un banco de Depósito, Descuento y Emisión, denominado Banco Nacional Mexicano;...

...En materia de energía eléctrica, se celebraron, entre otros, los siguientes contratos-concesión: en 1895, con el señor Arnold Vaquié, representante de la société Du Necaxa, para explotar las caídas del río Necaxa; se traspaso posteriormente este contrato-concesión con aprobación del Congreso de la Unión, el 24 de Marzo de 1903, a The Mexican Light and Co... 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 (no se llegó a construir)."⁴⁴

De las anteriores concesiones podemos notar que se denominaban contrato-concesión; y no sólo concesión, dada la naturaleza jurídica que en ese momento predominaba ya que el Estado (Administración Pública), convenía con la persona titular de la concesión, y no era sólo un contrato unilateral de la voluntad, en donde la Administración impusiera sus normas.

4.2.2 NATURALEZA JURÍDICA

La naturaleza jurídica de la concesión varía según diversos autores, puesto que algunos como Acosta Romero dicen que cambia según el Estado de que se trata, no será la misma en un Estado liberal, que en un Estado intervencionista o con tendencias socialistas.

Así pues la doctrina concibe las concesiones de diversa forma, algunos autores dicen que se trata de un contrato en el cual existe acuerdo entre las

⁴⁴ ACOSTA Romero, Miguel, Op. Cit., p.350-352.

partes contratantes, es decir la Administración Pública y el concesionario; por otro lado hay quien dice que es sólo un acto unilateral de voluntad por parte de la Administración Pública, casi como un contrato pero de adhesión en el cual el concesionario sólo se adhiere si es que acepta las condiciones impuestas por la Administración y la ley.

La discusión deriva a partir de que nuestro Estado adopta medidas de policía, dentro de la concesión ya que al tratarse de servicios que deberían ser prestados por éste, en el momento que los concede se siente obligado a vigilar muy de cerca al concesionario, además de que no puede ser sólo un acto contractual puesto que existen muchas variantes y condiciones en los contratos de concesión, y para esto se utilizan las causas de caducidad y rescate entre otras, que hacen que el concesionario acepte diversas modificaciones a su concesión durante el periodo de duración de la misma.

Así pues no puede dejarse al arbitrio de los concesionarios todas las decisiones dentro de la concesión, ya que estamos hablando de servicios necesario para el bienestar general y por ende el Estado puede en todo tiempo modificar las concesiones, para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos; es por eso que el Estado no permite que se creen derechos sobre las concesiones para la prestación de servicios públicos por parte de los particulares y las empresas que los manejan, esto con la única finalidad de poder modificar o derogar dichas concesiones.

Por último existe una tendencia que define la naturaleza jurídica de las concesiones sobre servicios públicos, de tal manera que ni es un acto unilateral, ni mucho menos un contrato, sino un acto mixto, esto parece ser lo más aceptado dadas las características tan particulares de estas concesiones. Lo anterior nos lo explica mejor el autor Gabino Fraga y dice:

"La concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato."⁴⁵

El acto reglamentario se refiere a que se dan las normas a las que debe sujetarse el funcionamiento y la organización del servicio público de que se trate, nuestro autor nos da las disposiciones que se encuentran dentro del mismo, a saber todo lo referente a honorarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio y derechos de los usuarios; cuando nos encontramos en presencia de un acto reglamentario la Administración Pública podrá cambiarlo sin necesidad de que el concesionario de su consentimiento.

Por lo que respecta al acto condición, es la facultad que la ley establece para expropiar, para que pueda tenerse una franquicia y para ocupar tierras nacionales.

La calidad que se le otorga a la concesión de llamársele **contrato** y que trae consigo una serie de derechos para el concesionario, derechos que no pueden ser modificados por la simple voluntad del la Administración Pública, y por lo cual se da seguridad jurídica para asegurar la inversión realizada y su recuperación por parte del concesionario.

Por último tenemos que la naturaleza jurídica de las concesiones sobre bienes propiedad de la Nación, tienen una naturaleza jurídica muy diferente de la concesión sobre servicios públicos, puesto que se trata más que del otorgamiento de la misma, de las relaciones entre la Administración Pública y el concesionario, además de las relaciones del concesionario frente a terceros, respecto de la primera cabe señalar que se rige por normas de

⁴⁵ FRAGA Gabino, op. cit., p.245

carácter administrativo y con respecto a la segunda se regirá por el derecho común.

A pesar de que se dice que se rigen por el derecho común, no se puede, en caso de controversia suscitada por cuestiones relativas a la concesión acudir a los tribunales del fuero común, sino que habría que acudir a los Tribunales del fuero Federal, (fundamento artículo 6º LGBN), dada la naturaleza jurídica de estas concesiones.

El concesionario podrá oponer su derecho sobre los bienes que tenga concesionados, frente a terceros, es decir goza de todos los derechos sobre el bien o los bienes inmuebles a su cargo, esto da la idea de que realmente se crea un derecho real sobre los bienes inmuebles, el autor Gabino Fraga nos aclara un poco al desarrollar una tesis sobre este particular **"Dentro de la misma tesis se considera que el concesionario adquiere un derecho real, puesto que la concesión crea una relación de derecho respecto del bien que es su objeto, relación que tiene carácter absoluto y puede oponerse por el concesionario a cualquier persona, y se concluye que, dada la naturaleza del bien sobre que recaen, las concesiones constituyen derechos reales sobre inmuebles..."** ⁴⁶

Pero lo que resalta el citado autor, es sólo una tesis, misma que en nuestro derecho no es del todo real, ya que en nuestra legislación las concesiones sobre bienes del dominio público no crean derechos reales respecto del concesionario, el fundamento lo podemos encontrar en el artículo **20** de la **LGBN**, (*vid. Supra*, p.30)

⁴⁶ *Ibidem* p. 371

4.2.3 REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA CONCESIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL

Antes de entrar de lleno al estudio de los requisitos para el otorgamiento de una concesión sobre servicios públicos, es necesario determinar quienes son los sujetos de esta concesión. Yo iniciaría con la **Autoridad (concedente)**, que es la que otorga la facultad a una persona física o moral para que preste un servicio público **pero que también puede tratarse sobre la explotación de un bien del dominio público**, puede darse esta concesión en los tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal, aunque la concesión federal es **la de mayor aplicación y en esta tesis es la que otorga las concesiones para la Administración Portuaria Integral**.

En segundo lugar pero no por eso menos importante tenemos al **Concesionario**, que es la persona física o moral a quien se le otorga la concesión, sin olvidar a los organismos públicos, (pueden ser entidades federativas), que pueden ser titulares de una concesión. Y por último los beneficiarios, que son los que usan los servicios prestados por el concesionario.

Por otra parte tenemos el objeto de la concesión, el cual se determinará dependiendo del tipo de concesión de la que se hable, así el objeto de una concesión sobre servicio público, tendrá como objeto la prestación de dicho servicio, y la concesión sobre bienes del dominio público, será el uso explotación y aprovechamiento de un bien como ya dije, del dominio público.

Considero que existen concesiones mixtas en cuanto a que puede existir una concesión para prestar un servicio y explotar un bien del dominio público V. gr. la concesión para la Administración Portuaria Integral.

Para obtener una concesión para la Administración Portuaria Integral, encontramos las reglas y su fundamento en el artículo **24** de la Ley de Puertos que establece que: las concesiones se otorgan mediante **concurso público** el cual comienza con la convocatoria pública para que los interesados presenten sus propuestas en sobre cerrado.

La convocatoria se publica en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional, además de un periódico de la entidad federativa que corresponda. Las bases del concurso contendrán los criterios con los que se seleccionará al ganador, para lo cual se toma en cuenta la contraprestación ofrecida, la calidad del servicio, las inversiones, los precios y tarifas para el usuario.

Se necesita demostrar solvencia económica, y moral, así como capacidad técnica, administrativa y financiera. Una vez cumplidos los requisitos que señale la Secretaría (Secretaría de Comunicaciones y Transportes), se lleva a cabo el acto de apertura de propuestas, se desechan las que no cumplen con los requisitos, y una vez comparadas todas, se procede a dar el fallo el cual debe estar debidamente fundado y motivado.

Una vez que se da a conocer el fallo la propuesta ganadora estará a disposición de todos los participantes por un plazo de 10 días; una vez vencido este plazo, los participantes tendrán un término de 15 días hábiles, para que puedan presentar cualquier inconformidad en la Secretaría, a su

vez la Secretaría dictará resolución en un plazo que no exceda los 15 días hábiles.

Una vez resueltas todas las inconformidades si es que las hubiere, se procede a la adjudicación de la concesión y el título respectivo, y éste deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, este es uno de los requisitos esenciales, ya que como se trata de la prestación de un servicio público, es necesario que se de a conocer con la finalidad de que los usuarios puedan tener conocimiento de la misma, además que una vez publicada surte efectos frente a terceros.

Cuando ninguna propuesta cumpla con los requisitos fijados para esta convocatoria, se declara desierto el concurso y se expide una nueva convocatoria. (*Vid. Supra p.25*).

4.2.4 REGLAS INHERENTES A LA CONCESIÓN

La concesión tiene un carácter temporal, es decir se otorga por un tiempo determinado. Por lo que respecta a la concesión para la Administración Portuaria Integral se puede otorgar, según la Ley de Puertos por un plazo de hasta 50 años prorrogables al termino de estos por un plazo igual.

Este plazo lo fija la ley para que el concesionario pueda recuperar su inversión, puesto que al obtener la concesión, tiene que hacer una inversión en diversos proyectos, para la mejor explotación o prestación de un servicio, lo anterior se establece a partir de que el Estado se da cuenta que sólo invitando al sector privado puede inyectarle a los puertos el capital que necesitan para modernizarse.

Otra de las reglas de la concesión, me parece que de mayor importancia es que la concesión de que hablamos, está dada no sólo para explotar un bien propiedad de la Nación, sino que también incluye la prestación de los servicios portuarios, por ende en este capítulo analizamos de manera general las concesiones, así pues La concesión para la Administración Portuaria, tiene una dualidad dentro de lo que a las concesiones respecta.

Así pues tenemos una concesión que abarca ambas concesiones, dada la naturaleza jurídica de los puertos, que se dedican a prestar un servicio público, pero que para poder prestarlo deben hacerlo dentro de un bien propiedad de la Nación.

Sólo las sociedades mercantiles mexicanas pueden ser titulares de una concesión de esta naturaleza, de esta manera se excluye a las sociedades extranjeras y a las personas físicas; aún y cuando las personas físicas sólo pueden obtener permiso o concesiones para prestar servicios fuera de una Administración Portuaria, que puede ser la construcción o uso de embarcaderos y atracaderos.

Pero existen otro tipo de entidades, que también pueden ser titulares de la concesión para la Administración Portuaria, y que son las sociedades mercantiles constituidas por el Gobierno Federal o Estatal.

4.3 LA PROPIEDAD DEL CONCESIONARIO

Existe un problema fundamental cuando hablamos de concesiones sobre bienes propiedad de la Nación, lo anterior ya que se pudiera entender que durante el tiempo que dure la concesión, que puede llegar a durar

hasta 100 años; el concesionario es propietario del bien inmueble que tiene en concesión.

Lo anterior es del todo erróneo, puesto que al tratarse de bienes del dominio público, son inalienables e imprescriptibles calidades que ya analizamos, y por las cuales los concesionarios no pueden obtener ni tienen la propiedad sobre esos bienes.

En tratándose de Administraciones Portuarias, si adquieren la propiedad, pero no sobre el inmueble sino sobre las construcciones e instalaciones que ejecuten los concesionario en estos bienes, pero sólo por el tiempo en que dure la concesión, puesto que al término de ella pasan a ser propiedad de la Nación.

La idea de que el concesionario pueda ser propietario de estos bienes se da a partir de que este adquiere con la concesión poder o un derecho pleno sobre este inmueble, mismo que puede oponer frente a terceros. Esta característica la encontramos en la propiedad privada y por tanto pudiera confundirse, **como un derecho real, que implica propiedad.**

Pero recordemos que nuestra Carta Magna consagra el derecho inalienable que tiene la Nación sobre los bienes de su propiedad, y como la creación de un derecho real es tanto como una venta, el Estado no puede crear frente a un particular por medio de una concesión este derecho.

Así pues el concesionario no tiene la propiedad de los bienes, sino que sólo goza de un derecho que le otorgo la Administración Pública a través de una concesión para usar, aprovechar y explotar bienes del dominio público.

CAPÍTULO V

LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V., FRENTE AL ESTADO Y MUNICIPIO

5.1 DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DE LOS MEXICANOS

Todos los mexicanos tenemos la obligación de contribuir al gasto público, ya sea de la Federación, Estados y Municipios, dependiendo de la residencia de los mismos.

La anterior obligación nace de nuestra Carta Magna, en el artículo **31 fr. IV**, que dice: "Son obligaciones de los mexicanos: **IV**. Contribuir para el gasto público, así como de la Federación, como del Distrito Federal, o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", ⁴⁷ en relación con el artículo **73** fracción **VII**, que a la letra dice: "El Congreso tiene facultad: **VII**. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;" ⁴⁸ así pues los mexicanos tenemos la obligación de contribuir al gasto público, y el Congreso es quien crea las contribuciones que debemos pagar.

Históricamente esta facultad viene del imperio Romano, "**Poder del Imperio, facultad del Estado Romano que le permitía el dominio absoluto sobre los pueblos conquistados sometiéndolos a su autoridad e imponiéndoles la obligación de aportarle recursos**", ⁴⁹ con esta base histórica y Constitucional, el Estado puede exigir que nosotros los particulares le proporcionemos recurso para su funcionamiento.

⁴⁷ CONSTITUCIÓN Política, Op. Cit., p.12

⁴⁸ Ibidem p.18

⁴⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, "Principios de Derecho Tributario", editorial LIMUSA, México 1999, p.38.

Esta misma obligación la recoge cada Constitución Estatal, en el Estado de Michoacán la tenemos contemplada en el artículo 4º que dice que son obligaciones de los habitantes del Estado y se remite al artículo 31 de la Constitución Federal, pero más específicamente encontramos esta obligación en el Código Fiscal del Estado de Michoacán, en su artículo 1º que a la letra dice "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para el gasto público del Estado, con forme a la Ley;..."⁵⁰

La Federación Obtiene ingresos por concepto de Impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos de organismos y empresas, aportaciones de seguridad social e ingresos derivados de financiamiento, todos estos ingresos se establecen para cada año, en la Ley de Ingresos de la Federación.

Ya establecido de donde nace la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, es necesario que explique la obligación jurídico tributaria, y la relación jurídico tributaria.

Por principio de cuentas tenemos que las leyes que establecen las obligaciones que tenemos de pagar ciertos Impuesto, productos o cualquiera de los ingresos de los que es acreedor el Estado, son normas de carácter impersonal que no obliga a nadie por el simple hecho de existir, pero que establecen una hipótesis normativa que de cumplirse sí obliga a la persona que se encuentre dentro de tal hipótesis, es decir; existe por ejemplo el Impuesto sobre Automóviles Nuevos en el caso de que alguna persona adquiriera un automóvil nuevo estaría dentro de la hipótesis normativa de este Impuesto y por lo tanto tendría la obligación de pagarlo.

⁵⁰ CÓDIGO Fiscal del Estado de Michoacán, editorial ABZ, México 2000, p.9

De lo anterior nace la relación jurídico tributaria; mientras una persona no se encuentre en el supuesto que dicte una norma Tributaria, no habrá una relación jurídico tributaria.

Ahora bien el concepto de relación jurídico tributaria dice así: "Es un vínculo jurídico entre diversos sujetos respecto del nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia tributaria".⁵¹

5.2 DE LOS INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS

Los Ingresos que la Administración Pública obtiene, son muy variados, y cada año se presupuesta lo que se gasta y lo que se recauda por la Administración, esto se establece en una Ley de Ingresos y en un Presupuesto de Egresos, tanto de la Federación como del Estado y Municipio, así pues la Administración Pública establece lo que se va a recaudar para cada ejercicio fiscal que es de un año, así mismo presupuesta cual va a ser su gasto.

A nivel Federal, sus ingresos son:

IMPUESTOS

"Impuesto sobre la renta, Impuesto al activo, Impuesto al valor agregado, Impuesto especial sobre producción y servicios (gasolina, diesel, bebidas alcohólicas, cerveza y bebidas refrescantes, tabacos labrados, telecomunicaciones, aguas, refrescos y sus concentrados), Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, Impuesto sobre automóviles nuevos,

⁵¹ DELGADILLO Gutiérrez, Op. Cit., p.98

Impuestos sobre servicios expresamente declarados de Interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, Impuesto a los rendimientos petroleros, Impuesto al comercio exterior (Importación y exportación), Impuesto sustitutivo del crédito al salario, Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios y accesorios; eso es por lo que a Impuestos se refiere."⁵²

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS

En este rubro sólo tenemos un apartado, que es la Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

DERECHOS

Tenemos en esta apartado, lo que cobra el Estado por concepto de servicios que presta en funciones de derecho público (Por recibir servicios que presta el Estado, por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados), **por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público**, derechos sobre extracción de petróleo, derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo, derecho adicional sobre la extracción de petróleo y derecho sobre hidrocarburos.

PRODUCTOS

"Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público, de los derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del

⁵² LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN para el ejercicio Fiscal de 2002. Consultada en la página de Internet: http://www.offixfiscal.com.mx/reforma_2002/ley_de_ingresos_2002.htm, consultada el día 28 de Abril del 2002. p.1

dominio privado (Explotación de tierras y aguas, arrendamiento de tierras, locales y construcciones, enajenación de bienes muebles e inmuebles, intereses de valores, créditos y bonos, utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública), otros.”⁵³

APROVECHAMIENTOS

En este apartado tenemos las multas, indemnizaciones, los provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica, participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación, participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, aportaciones de contratistas de obras públicas, cuotas compensatorias y recuperaciones de Capital.

INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

Por último tenemos los ingresos que se obtienen de organismos o empresas tales como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y fuerza del Centro, Lotería Nacional

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Cuotas para el seguro social, cuotas del sistema de ahorro para el retiro, aportaciones y bonos retenidos a trabajadores por patrones para el fondo nacional de la vivienda entre otras.

⁵³ Ibidem p.2

INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO

Endeudamiento del Gobierno Federal, otros financiamientos (diferimiento de pago).

La importancia de desglosar los ingresos de la Federación, es la de conocer los conceptos por los cuales obtiene ingresos, pero no sólo eso sino cuánto va a obtener este año por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público, así tenemos que es la cantidad de \$8,795,500,000 Ocho mil setecientos noventa y cinco mil quinientos millones de pesos 00/100 MN., lo cual me parece muy poco puesto que son muchos los puertos y las ganancias millonarias para los concesionarios.

En el caso del Estado de Michoacán los ingresos son:

IMPUESTOS.

- Impuesto sobre enajenación de vehículos de motor usados.
- Impuesto sobre Loterías Rifas, Sorteos y Concursos.
- Impuesto Adicional para Carreteras y construcción de Edificios escolares.

DERECHOS

- Por servicios que se prestan periódicamente (Placas y licencias de conducir, por refrendo anual de calcomanía de circulación y por renovación anual de concesiones de servicio público).
- Por registro y control de vehículos.

- Por servicios eventuales.”⁵⁴

CONTRIBUCIONES ESPECIALES

- Se trata de contribuciones que realizan personas que se benefician de manera especial con alguna obra o servicio público, estas son destinadas a cubrir los gastos que requieran las mismas obras o servicios.

PRODUCTOS

- Son los ingresos que obtiene el Estado por conceptos que no corresponden a sus funciones (Periódico Oficial, venta de inmuebles o arrendamiento de los mismos).

PARTICIPACIONES

- En este concepto se encuentran los ingresos que recibe el Estado por virtud de algunas contribuciones Federales o municipales que se encuentren establecidos en una Ley, decreto o convenio.

APROVECHAMIENTOS

- Dentro de los aprovechamientos, tenemos los honorarios y gastos de ejecución, recargos, donativos, herencias vacantes, inmuebles mostrencos, multas y tesoros ocultos entre otros.

⁵⁴ LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, Editorial ABZ, México 2000, p.45-76

Y por lo que toca a los ingresos **Municipales**, tenemos:

"IMPUESTOS

- Impuesto predial.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto adicional para fomento educativo.
- Impuesto sobre espectáculos públicos.
- Impuesto sobre lotes baldíos sin bardear o falta de banquetas.
- Impuesto sobre Rifas, Loterías, Concursos o Sorteos."⁵⁵

"DERECHOS

- Por ocupación de la vía pública y servicio de mercado
- Por alineación o demolición de fincas urbanas o rusticas
- Por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas
- Por servicios de alumbrado público
- Por la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento
- Por expedición, revalidación y canje de permisos o licencias
- Por propaganda, promociones comerciales y anuncios de cualquier clase
- Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas
- Por registro de señales, marcas de herrar y refrendo de patentes

⁵⁵ LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, Editorial ABZ, México 2000, p.151-166.

- Por servicio de panteón
- Por servicios urbanísticos
- Por autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades empresariales y de prestación de servicios.”⁵⁶

“CONTRIBUCIONES ESPECIALES

- De aumento de valor y mejoría específica de la propiedad
- De la aportación de mejoras
- Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Municipio
- De las participaciones
- De los fondos de aportaciones federales”⁵⁷

APROVECHAMIENTOS

- Dentro de este apartado tenemos los ingresos por recargos, multas, reintegros y donativos a favor del Municipio.

5.3 ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS DERIVADAS DE LA CONCESIÓN OTORGADA A LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE CV.

Para poder iniciar o hacer un análisis correcto de la concesión, en primer lugar transcribo la concesión íntegramente, para así tener una noción y fundamento más específico. La concesión publicada el lunes 12 de Abril de 1994 en el Diario Oficial de la Federación y que lleva por título

⁵⁶ Ibidem, p. 166.

⁵⁷ Ibidem, p. 174.

“CONCESIÓN otorgada a Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., para la administración integral del puerto de Lázaro Cárdenas Mich.” Y que a la letra dice:

“Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Titulo de concesión para la Administración Portuaria Integral del Puerto de Lázaro Cárdenas.

ÍNDICE

ANTECEDENTES

FUNDAMENTO

CONDICIONES

CAPÍTULO I

Objetivo y alcances

Primera

Objeto de la concesión

Segunda

Áreas previamente concesionadas

Tercera

Servicios previamente autorizados

Cuarta

Sustitución de concesiones y permisos por contratos

CAPÍTULO II

Disposiciones generales

Quinta

Legislación aplicable

Sexta

Derechos reales

Séptima

Cesiones y gravámenes

Octava

Control mayoritario por mexicanos

Novena

Contraprestación al Gobierno Federal

CAPÍTULO III

Expansión, modernización y mantenimiento

CAPÍTULO IV

Operación y calidad del Servicio

CAPÍTULO V

Regulación tarifaria y seguro

CAPÍTULO VI

Verificación e información

CAPÍTULO VII

Vigencia, revocación, reversión y sanciones

Concesión que otorga el Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes representada por su titular, licenciado Emilio Gamboa Patrón, en favor de Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., representada por el CP. Carlos Caballinas Tirado, a quienes en lo sucesivo se les denominara la Secretaría y la Concesionaria, respectivamente, para la administración integral de puerto de Lázaro Cárdenas, Estado de Michoacán, al tenor de los siguientes

ANTECEDENTES

- I. La Concesionaria esta constituida conforme a las leyes mexicanas, como una sociedad anónima de capital variable, según consta en la

escritura 30,117, del 15 de diciembre de 1993, pasada ante la fe del notario 153 del Distrito Federal, cuyo primer testimonio se encuentra en trámite de inscripción en el Registro Público de Comercio correspondiente. Las acciones representativas del 99.8% de su capital social pertenece al Gobierno Federal. La sociedad señala como domicilio para recibir notificaciones el ubicado en el Río de Tepalcatepec 29, primer Sector del Fideicomiso, Cp. 60950, Lázaro Cárdenas, Mich.

- II. El Contador Público Carlos Caballinas Tirado es apoderado general de la Concesionaria, la cual, según consta en la escritura mencionada en el párrafo anterior, le otorgó facultades para actos de administración, que no han sido revocadas y modificadas en manera alguna y son bastantes para la suscripción de este instrumento.
- III. Con fundamento en el artículo 7º de la Ley de Puertos, las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Desarrollo Social, en acuerdo conjunto suscrito el uno de diciembre de 1993, y publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 17 de enero de 1994 delimitaron y determinaron el recinto portuario del puerto de Lázaro Cárdenas, Municipio del mismo nombre, en el Estado de Michoacán, con superficie total de 1850.725 hectáreas. Se agrega copia autorizada del plano en el anexo uno.
- IV. La Secretaría otorgó, previamente a este título, concesiones, permisos y autorizaciones para el uso aprovechamiento y explotación de algunas áreas o para la prestación de servicios en el recinto portuario, a las personas y para los fines que se indican en el anexo dos.

- V.** Previamente al otorgamiento de esta concesión, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría o de Puertos Mexicanos en extinción, celebró los contratos que se indican en el anexo tres.
- VI.** En la estrategia de modernización, la infraestructura de comunicaciones y trasportes es importante para asegurar el crecimiento sostenido de la economía. Dentro de esto es indispensable la adecuada operación de los puertos
- VII.** En este sentido el Gobierno Federal lleva a cabo un programa de reestructuración del sistema portuario nacional, a fin de contar con una Administración y operación eficientes, para obtener más altos niveles de productividad y propiciar condiciones que hagan más competitivos a los puertos.
- VIII.** Para lo anterior, entre otros, el programa mencionado tiene como propósito descentralizar la administración de los puertos y de esa manera resolver en el mismo sitio donde se generan las necesidades, así mismo fomentar una mayor participación de la inversión privada.
- IX.** En este contexto de reorganización del sistema portuario nacional, el Gobierno Federal constituyo a la Concesionaria como una empresa de participación estatal mayoritaria, con el propósito de encomendarle la administración integral del puerto de Lázaro Cárdenas, Municipio del mismo nombre, Estado de Michoacán.
- X.** La constitución de la Concesionaria se encuentra en el supuesto previsto por el artículo séptimo transitorio de la Ley de Puertos, por

lo que la Secretaría ha determinado adjudicarle directamente la presente concesión.

XI. Esta Concesión se acompaña de los anexos que a continuación se relacionan, los cuales forman parte de ella:

Uno. Copia del plano autorizado del recinto portuario del puerto de Lázaro Cárdenas. **Dos.** Concesiones, permisos y autorizaciones previamente otorgados por la Secretaría. **Tres.** Contratos celebrados por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y de puertos mexicanos en extinción. Previamente al otorgamiento de la Concesión. **Cuatro.** Obras e instalaciones del Gobierno Federal ubicadas en el recinto portuario. **Cinco.** Oficio por el que da a conocer la contraprestación al Gobierno Federal. **Seis.** Programa maestro de Desarrollo Portuario. **Siete.** Lineamientos para la constitución del fondo de reserva. **Ocho.** Reglas de operación del puerto. **Nueve.** Regulación tarifaria.

En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 36 fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 16, fracción IV, 20 fracción I, 21, 22, 23, 26, 27, 38 al 43, y quinto y séptimo transitorios de la Ley de Puertos, la Secretaría otorga a la Concesionaria la presente concesión para la administración portuaria integral del puerto de Lázaro Cárdenas, la cual se sujetará a las siguientes.

CONDICIONES

CAPÍTULO I

Objetivos y alcances

PRIMERA. Objeto de la concesión.

La presente concesión tiene por objeto la administración portuaria integral del puerto de Lázaro Cárdenas, mediante:

- I. El uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario del puerto de Lázaro Cárdenas, cuya superficie se encuentra delimitada y determinada por el anexo número uno.
- II. El uso, aprovechamiento y explotación de las obras e instalaciones del Gobierno Federal ubicadas en el recinto portuario que se describe en el anexo cuatro.
- III. La construcción de obras, terminales, marinas e instalaciones portuarias en el recinto de que se trata, y
- IV. La prestación de los servicios portuarios.

SEGUNDA. Áreas previamente concesionadas .

Las áreas previamente concesionadas, y que se describen en anexos, quedarán sujetas a la administración al momento en que se concluya la vigencia de los títulos correspondientes o en cuanto se celebren. Respecto de ellas, los contratos de cesión parcial de derechos previstos en la Ley de Puertos y en el presente título.

TERCERA. Servicios previamente autorizados.

La concesionaria permitirá que los actuales titulares de permisos y autorizados en el anexo dos, continúen desempeñando sus actividades en el puerto. Así mismo, dará aviso a la Secretaría de aquellos casos en que considere que no se satisfacen los requisitos señalados en el artículo quinto transitorio de la Ley de Puertos, efecto de que se adopten las medidas conducentes.

CUARTA. Sustitución de concesiones y permisos por contratos.

La Concesionaria, con el apoyo de la Secretaría elaborará un programa para promover entre los actuales concesionarios y permisionarios que se encuentren en el puerto, la sustitución, a la brevedad posible, de sus títulos por contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios, según sea el caso.

CAPÍTULO II

Disposiciones generales

QUINTA. Legislación aplicable.

La presente concesión se regirá por lo dispuesto en la Ley de Puertos, en lo sucesivo, la Ley y sus reglamentos.

SEXTA. Derechos reales.

Esta concesión no crea a favor de la Concesionaria derechos reales ni acción posesoria alguna sobre los bienes objeto de este título, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales.

SÉPTIMA. Concesiones y gravámenes.

La concesión no podrá ceder totalmente los derechos y obligaciones derivados de esta concesión, sino en los casos y con los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Ley, ni otorgar mandatos cuyo ejercicio implique que la administración portuaria integral pueda ejercerse por terceros.

La concesión o los derechos derivados de ella podrán quedar afectos a los gravámenes que se constituyan a favor de terceros que no sean Gobiernos o Estados extranjeros.

En este caso si la Concesionaria fuera declarada en quiebra, o si llegare a la adjudicación o remate, el adquirente de los bienes y derechos objeto de la concesión forzada no asumirá el carácter de concesionario, pero tendrá derecho a que su crédito sea pagado con las prestaciones que correspondan a la ejecutada y podrá, mientras no le sea cubierto su crédito, verificar los montos de los ingresos y egresos del administrador provisional o interventor del puerto, hasta la liquidación de la fallida.

OCTAVA. Control mayoritario por mexicanos.



La concesionaria se obliga a mantener su estructura de capital y su consejo de administración, de tal forma que siempre la facultad para determinar el control administrativo y el manejo de la empresa recaiga mayoritariamente en los socios mexicanos.

Asimismo, someterá a la autorización previa de la Secretaría los acuerdos de fusión, de escisión, de disminución del capital pagado, fijo o variable, de la sociedad, o de retiro de aportaciones de los accionistas o los cambios en la tenencia de las acciones representativas de su capital social que provoquen una modificación en el control administrativo de la empresa.

La Secretaría en un plazo no mayor de veinte días contados a partir del aviso, emitirá la resolución correspondiente, tomando en consideración que la nueva estructura de la empresa no provoque un conflicto de intereses y esté de acuerdo con los objetivos de desarrollo del puerto y de la Concesionaria.

Transcurrido el plazo señalado sin que hubiere recaído resolución sobre la solicitud, se entenderá por autorizado el acuerdo o la modificación.

La Concesionaria deberá informar a la Secretaría de cualquier otra modificación a su estatuto social.

NOVENA. Contraprestación al Gobierno Federal.

La Concesionaria pagará como única contraprestación el aprovechamiento que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Secretaría.

Esta contraprestación se causará desde la fecha de otorgamiento del presente título, pero será exigible, con efectos retroactivos, a partir de que la Secretaría notifique a la Concesionaria, el monto, periodicidad y lugar de pago. El oficio mediante el cual la Secretaría notifique a la Concesionaria la contraprestación a pagar formará parte del presente título como anexo cinco.

CAPÍTULO III

Expansión, modernización y mantenimiento

DÉCIMA. Programa maestro.

La Concesionaria se sujeta a un programa maestro de desarrollo portuario que se deberá entregar a la Secretaría, para su aprobación, dentro de los noventa días naturales siguientes a la fecha del presente título.

En el programa maestro de desarrollo futuro portuario deberán considerarse los siguientes aspectos:

- I. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes obras del puerto, así como la justificación de los mismos;
- II. Las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios, su desarrollo futuro y su conexión con los modos de transporte.
- III. Los programas de construcción, expansión y modernización de la infraestructura portuaria, los cuales se apegarán a las disposiciones aplicables;
- IV. Los servicios y las áreas en los que, en términos del artículo 46 de la Ley, deba admitirse a todos aquellos prestadores que satisfagan los requisitos que establezcan los reglamentos y reglas de operación respectivos;
- V. Los compromisos de mantenimiento, productividad y aprovechamiento de los bienes que se concesionan, y
- VI. Los demás conceptos que deban incluirse en términos de la Ley o del presente título.

La Secretaría aprobará, en un plazo máximo de sesenta días contados a partir de su presentación, programa maestro de desarrollo portuario, el cual se integrará a la presente concesión como anexo seis. Dicho programa tendrá una vigencia de cinco años contados a partir de su aprobación por la Secretaría.

Las modificaciones sustanciales al programa maestro de desarrollo serán elaboradas por la Concesionaria y sometidas a la autorización de la Secretaría.

UNDÉCIMA. Programa operativo anual.

La Concesionaria elaborará su programa operativo anual, en el que se considerarán las acciones que llevará a cabo para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias, metas y demás obligaciones establecidas en el programa maestro de desarrollo portuario y, en general, en el presente título; así como los compromisos de productividad que, para el ejercicio de que se trate, la Concesionaria se propone alcanzar directamente o a través de los terceros con los que tenga celebrados contratos.

La Concesionaria enviará a la Secretaría para su análisis y seguimiento el programa operativo anual dentro de los primeros treinta días del año que corresponda.

En caso de que este programa no se ajuste los compromisos y obligaciones generales a cargo de la Concesionaria, la Secretaría podrá indicarle que efectúe las correcciones necesarias.

DUODÉCIMA. Obras.

Para la construcción de obras marítimas o de dragado, la Concesionaria deberá contar con un dictamen técnico que emita un profesional autorizado por la Secretaría. Dicho dictamen y el proyecto ejecutivo correspondiente deberán someterse a la autorización de la Secretaría, previamente al inicio de las obras.

La Secretaría dictará la resolución que corresponda en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que la Concesionaria le entregue el dictamen; y, si transcurrido el plazo no lo hiciere se presumirá su conformidad con el dictamen y el proyecto ejecutivo.

Si las construcciones no se ajustan al dictamen técnico y al proyecto ejecutivo, en su caso, la Secretaría podrá ordenar su modificación o demolición y reposición a costa de la Concesionaria, sin perjuicio de que le imponga las sanciones que procedan de acuerdo con la Ley.

La Secretaría proporcionará a la Concesionaria la lista de los profesionales autorizados a que se refiere esta condición.

Para cualquier modificación sustancial a las áreas y obras concesionadas, que no se encuentre previsto en el programa maestro de desarrollo portuario, la Concesionaria deberá obtener la aprobación previa y por escrito de la Secretaría.

Se exceptúan de lo dispuesto en esta condición, cualquier obra diferente a las antes mencionadas, así como los trabajos de urgencia que sean necesarios para la conservación y buen funcionamiento del puerto.

En este último supuesto, una vez pasada la urgencia, la Concesionaria realizará los trabajos definitivos que se ajustarán a las condiciones del proyecto aprobado por la Secretaría.

DECIMOTERCERA. Conservación y mantenimiento.

La Concesionaria deberá conservar los bienes Concesionados por lo menos en el mismo Estado en que se le entregan, por lo que será responsable de que se efectúen los trabajos de conservación, reparación y mantenimiento de las obras e instalaciones del recinto portuario.

Dichos trabajos se efectuarán conforme se establezca en el programa de mantenimiento y mejoras contenido en el programa operativo anual, el cual deberá darse a conocer a los usuarios en los primeros días de cada año. En su ejecución la Concesionaria procurará garantizar la continuidad en la prestación de los servicios, mediante la asignación provisional de áreas e instalaciones alternas a las afectadas o la coordinación entre los diferentes usuarios del puerto, entre otros.

DECIMOCUARTA. Dragado y señalamiento marítimo.

La Secretaría será responsable del dragado de mantenimiento que se llevará a cabo del quince de agosto de 1995 al quince de septiembre del mismo año.

Concluido el plazo señalado en el párrafo anterior la Concesionaria realizará las obras y trabajos de dragado de mantenimiento, en los canales de acceso general y en el área concesionada, que sean necesarios para conservar la profundidad requerida para las maniobras marítimas y para la

navegación interior, que no será inferior a la establecida en el programa maestro de desarrollo portuario.

La Concesionaria se obliga a construir, instalar, mantener, operar y conservar en el recinto portuario, las señales marítimas y las ayudas a la navegación que determine la Secretaría, de acuerdo con las normas que al efecto emita.

Si la Concesionaria no efectúa las obras y trabajos a que esta obligada, conforme a esta y a la condición anterior, la Secretaría podrá ejecutar los trabajos correspondientes y la Concesionaria le reembolsará las cantidades erogadas con la actualización y recargos que fijen las leyes fiscales federales, sin perjuicio de que se aplique la pena convencional establecida en este título.

DECIMOQUINTA. Capacidad del puerto.

La Concesionaria será responsable ante la Secretaría de que en el puerto se atiendan las demandas de manejo de las cargas de los usuarios, para lo cual deberá asegurarse de que se establezcan las condiciones de operación y se cuente con el equipamiento que garanticen la máxima seguridad y eficiencia.

DECIMOSEXTA. Fondo de reserva.

La Concesionaria se obliga a constituir un fondo de reserva para mantenimiento mayor, ampliación y modernización de la infraestructura portuaria, con los montos y mecanismos que se determinarán conforme a los lineamientos que se establezcan en su caso, en las bases de regulación

tarificaría o por la Secretaría en el documento que se agregará al presente título como anexo siete.

DECIMOSÉPTIMA. Medidas de seguridad.

La Concesionaria deberá adoptar las medias conducentes a garantizar la seguridad de las instalaciones portuarias, de las embarcaciones y, en general, de las personas y los bienes, para lo cual, entre otros, se encargara de:

- a. Cuidar que los servicios, maniobras, trabajos y actividades del puerto se realicen de manera que no se obstruyan las áreas navegables, ni se afecte la adecuada operación de las instalaciones portuarias;
- b. Instalar por su cuenta servicios de vigilancia, y operar el sistema de control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el recinto portuario, de acuerdo con las reglas de operación del puerto y sin perjuicio de las facultades del capitán del puerto y de las demás autoridades competentes;
- c. Verificar que la entrada al puerto de embarcaciones o vehículos portadores de sustancias inflamables, explosivas o peligrosas, así como el almacenamiento de estas, cuenten con las autorizaciones, cumplan con los requisitos y se ajusten a las normas de seguridad establecidos en las reglas de operación del puerto o por las autoridades competentes. En caso de incumplimiento tomará las providencias conducentes y dará el aviso que corresponda al capitán del puerto y a las demás autoridades competentes.

- d. Instalar, en lugares de fácil acceso, equipos y sistemas contra incendios; vigilar su buen funcionamiento, su disponibilidad para uso inmediato y capacitar a las personas que deban operarlos, y
- e. Contar con un programa para casos de siniestros o emergencias en el puerto.

DECIMOCTAVA. Preservación del ambiente.

Al realizar cualesquiera actos en ejercicio de esta concesión, la Concesionaria deberá cumplir con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, así como con los tratados internacionales celebrados y ratificados por México en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

La Concesionaria sólo será responsable de los daños que, en materia ecológica y protección al ambiente se causen a partir de la entrada en vigor del presente título.

CAPÍTULO IV

Operación y calidad del servicio

DECIMONOVENA. Reglas de operación.

La operación del puerto se sujetará a las reglas que formule la Concesionaria y que, previa opinión del comité de operación, las someterá a la autorización de la Secretaría dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la fecha del presente título. Una vez aprobadas las reglas de operación se agregarán al presente título como anexo ocho.

La Concesionaria deberá constituir el comité de operación a que se refieren los artículos 57 y 58 de la Ley, en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de la presente concesión.

VIGÉSIMA. Operación de terminales y prestación de servicios.

La Concesionaria deberá operar las terminales e instalaciones y prestar los servicios portuarios a través de terceros, los cuales en ningún caso podrán ser empresas filiales o subsidiarias, personas físicas o morales, con las cuales o con cuyos socios mayoritarios o administradores se tenga relaciones patrimoniales o corporativas.

Sólo podrá operar terminales y prestar servicios directamente, en forma temporal, en los siguientes casos:

- a. Cuando se trate de las áreas o servicios comunes previstos en el programa maestro de desarrollo portuario;
- b. Durante el tiempo previo al inicio de actividades de los operadores o prestadores de servicios;
- c. Cuando se declare desierto un concurso y mientras no se adjudique, en uno nuevo, el área por explotar o el derecho de prestar los servicios, y
- d. Cuando por razones técnicas de eficiencia y seguridad, así lo disponga expresamente la Secretaría.

Cuando no hubiere interesados que cubran los requisitos la Concesionaria prestará directamente aquellos servicios que conforme a las leyes y reglamentos aplicables, sean obligatorios para el uso del puerto.

La Concesionaria deberá dar aviso a la Secretaría, dentro de los tres días naturales siguientes a aquel en que comience a operar terminales o instalaciones o a prestar servicios directamente, señalando las razones de tal circunstancia, y las medidas que adoptará para propiciar la participación de terceros.

En el momento en que exista un tercero que cubra los requisitos establecidos en la Ley y sus reglamentos y en las reglas de operación del puerto, la Concesionaria dejará de operar la terminal o instalación o prestar el servicio directamente.

En el caso a que se refiere el párrafo anterior, la Concesionaria podrá recuperar las inversiones que hubiere realizado por la operación y prestación directa, mediante el pago que efectúe el nuevo operador de la terminal o prestador del servicio, el cual será equivalente a la parte no amortizada más los cargos financieros correspondientes.

VIGÉSIMO PRIMERA.- Contratos.

La Concesionaria celebrará contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el primer párrafo de la condición anterior.

VIGÉSIMO SEGUNDA. Concurso.

La Concesionaria por regla general, adjudicará a través de concursos públicos, que llevará a cabo conforme a lo siguiente:

- I. La Concesionaria, por si o a petición de parte que acredite su interés, expedirá la convocatoria pública correspondiente para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que serán abiertos en día prefijado y en presencia de todos los participantes. En caso que mediante petición de parte la Concesionaria en un plazo no mayor de sesenta días naturales contados a partir de la solicitud, deberá expedir la convocatoria correspondiente o señalara al interesado las razones de la improcedencia de la misma:
- II. La convocatoria se publicara simultáneamente en el Diario Oficial de la Federación, en un periódico de amplia circulación nacional y en otro de la entidad federativa que corresponda;
- III. Las bases del concurso incluirán los requisitos que deberán reunir los participantes así como los criterios con los que se seleccionara al ganador que toman en cuenta, según sea el caso, la calidad del servicio que se propone, comprometidas, los volúmenes de operación, los precios y tarifas para el usuario y las demás condiciones que se consideren convenientes;
- IV. Podrán participar uno o varios interesados que demuestren su solvencia económica, así como su capacidad técnica, administrativa y financiera, y cumplan con los requisitos que establezcan las bases;
- V. En el acto de apertura de propuestas se desecharán las que hubieren omitido alguno de los requisitos exigidos, levantándose para tal efecto acta circunstanciada que será firmada por todos los participantes;

- VI. La Concesionaria con base en el análisis comparativo de las proposiciones admitidas, dentro de los cuarenta días naturales contados a partir de la fecha del acto de apertura de propuestas, emitirá el fallo debidamente fundado y motivado, el cual será dado en junta pública o por escrito a todos los participantes;

- VII. Dentro de diez días hábiles siguientes al fallo señalado en la fracción anterior los participantes podrán inconformarse ante la Secretaría. La Concesionaria deberá remitir a la Secretaría la documentación que sustente la emisión del fallo. La Secretaría dictará la resolución correspondiente en un lapso que no excederá de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la recepción de la documentación debidamente sustentada, y

- VIII. No se adjudicará el contrato cuando la o las proposiciones presentadas no cumplan con las bases del concurso.

En el caso de que todas las proposiciones presentadas no se ajusten a las bases citadas se declarará desierto el concurso y se procederá a expedir una nueva convocatoria.

La Secretaría entregará a la Concesionaria las solicitudes que le fueron presentadas antes del otorgamiento de la presente concesión, a efecto de que la Concesionaria preceda conforme a lo dispuesto en esta condición.

VIGÉSIMO TERCERA. Excepciones al concurso.

La Concesionaria podrá celebrar contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios, sin sujetarse al procedimiento de concurso, sólo cuando se trate de:

- I. La sustitución por contratos, de las concesiones, permisos u autorizaciones previamente otorgados por la Secretaría, mismos que se encuentran relacionados en el anexo dos. En este caso, en los contratos que se le celebren, la Concesionaria deberá respetar los plazos fijados en los títulos originales, así como las condiciones establecidas en ellos, en lo que no contravengan las disposiciones de la Ley o de esta concesión. Las contraprestaciones y cuotas a cargo de los aceptantes se fijarán conforme al presente título;

- II. Las solicitudes de concesión presentadas ante la Secretaría antes de la entrada en vigor de la Ley y que han cubierto los requisitos a que se refiere el artículo sexto transitorio de la Ley. La Secretaría indicará a la Concesionaria, en un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la fecha de este título, cuáles solicitudes se encuentren en este supuesto, a efecto de que celebre los contratos correspondientes; y

- III. La prestación de servicios portuarios en las terminales, instalaciones y áreas comunes en las que, conforme al programa maestro de desarrollo portuario deba admitirse a todos los prestadores que satisfagan los requisitos que se establezcan en los reglamentos y reglas de operación respectivos.

En este caso los contratos que se celebren deberán ajustarse en todo al contrato tipo que para este supuesto le haya autorizado la Secretaría a la Concesionaria. Estos contratos contendrán el pago que el prestador de

servicios cubrirá a la Concesionaria por los servicios comunes que reciba del puerto.

VIGÉSIMO CUARTA. Eficiencia y productividad del puerto.

La Concesionaria se obliga a que la operación del puerto se realice con la mayor eficiencia y productividad, por lo que el programa maestro de desarrollo portuario, las reglas de operación, los contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios y el equipamiento, deberán estar orientados al logro de dicho objetivo.

VIGÉSIMO QUINTA. Características de los servicios.

La Concesionaria será responsable ante la Secretaría de que, en las áreas de uso común y en las terminales, marinas e instalaciones públicas, sujetas a la administración portuaria integral, los servicios portuarios se presten de manera permanente, uniforme y regular; en condiciones equitativas en cuanto a la calidad, oportunidad y precio. Los turnos y prioridades se establecerán en las reglas de operación del puerto, en un lugar de fácil acceso y dentro del recinto portuario. Las quejas que se reciban serán resueltas desde luego o, en caso contrario, enviadas al comité de operación.

VIGÉSIMO SEXTA. Cesión de contratos.

La concesionaria sustituirá por cesión al Gobierno Federal, previo cumplimiento de los requisitos legales, en los derecho y obligaciones derivados de los contratos que se relacionan en la sección primera del anexo tres.

El Gobierno Federal continuará como titular de los derechos y obligaciones derivados de los contratos mencionados en la sección segunda del anexo tres.

VIGÉSIMO SÉPTIMA. Responsabilidades.

La Concesionaria responderá directamente ante la Secretaría del cumplimiento de las obligaciones asumidas en el presente título, aun de aquéllas que por virtud de la celebración de los contratos a que se refiere la condición vigésimo primera pudieren entenderse cedidas: así como de los daños que, con motivo de la administración, operación, explotación y aprovechamiento de las áreas concesionadas o de la prestación de los servicios se causen a los bienes concesionados o a los que al término de la concesión pasarán al dominio de la Nación.

En los contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios que celebre la Concesionaria se establecerá que los aceptantes, por el hecho de suscribir el contrato serán responsables con ésta, y solidariamente ante el Gobierno Federal, del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo y de las consignadas en el título de concesión que se relacionen con aquéllas.

Asimismo, los interesados en celebrar con la Concesionaria los contratos a que se refiere esta condición deberán hacer constar que conocen el alcance y término del presente título de concesión.

VIGÉSIMO OCTAVA. Daños a los usuarios.

La Concesionaria será responsable de los daños y perjuicios que se causen a los usuarios, por negligencia de su parte.

CAPÍTULO V

Regulación tarifaria y seguros

VIGÉSIMA NOVENA. Cobros a operadores y prestadores de servicios.

La concesionaria sólo podrá cobrar a los operadores de terminales e instalaciones y prestadores de servicios., contraprestaciones por el uso de áreas terrestres o de instalaciones. Dichas contraprestaciones se fijarán en los contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios, considerando el valor comercial de los bienes y la temporalidad del uso.

Para el pago de los servicios comunes en el puerto, la Concesionaria podrá cobrar a los operadores prestadores de servicios las cuotas respectivas.

TRIGÉSIMA. Cobros a los usuarios.

Salvo lo establecido en la condición siguiente, las cuotas por el uso de la infraestructura o por prestación de servicios portuarios se fijarán libremente.

Los precios y tarifas que se establezcan se referirán a cuotas máximas y tendrán una vigencia mínima de seis meses, así como sus reglas de aplicación. Todos los relativos al uso de infraestructura y a los servicios de pilotaje, remolque, amarre de cabos, lanchaje y maniobras deberán registrarse ante la Secretaría, así como sus modificaciones. Los precios y tarifas vigentes estarán siempre disponibles en las oficinas de Concesionaria para consulta de los usuarios.

TRIGÉSIMA PRIMERA. Regulación tarifaria.

La Secretaría establecerá regulación tarifaria en el documento que se agregará al presente título como anexo nueve. En tanto no se expida dicho documento, los cobros máximos a los usuarios que podrá hacer Concesionaria serán los vigentes para el puerto de Lázaro Cárdenas el día inmediato anterior al otorgamiento de este título.

La regulación tarifaria será suprimida, parcial o totalmente, cuando dejen de existir las causas que hubieren dado origen, o así lo indique un dictamen de la Comisión Federal de Competencia.

La Concesionaria, en los términos del artículo 61 de la Ley podrá establecer regulación tarifaria y precios en los contratos de cesión parcial de derechos o para la prestación de servicios que celebre, sólo de aquellos casos sujetos a regulación por parte de la Secretaría, los cuales se detallarán en el anexo nueve.

TRIGÉSIMO SEGUNDA. Seguros.

La Concesionaria, durante todo el plazo de la concesión, será responsable de que todas las instalaciones y construcciones del puerto se encuentren aseguradas, incluidos el señalamiento marítimo, obras de atraque y muelles, patios, almacenes y edificaciones, contra riesgos derivados de incendios, colisiones o fenómenos meteorológicos o sísmicos, así como los que cubran la responsabilidad civil que pudiera surgir por prestación de los servicios.

Las constancias del aseguramiento y de su renovación anual deberán entregarse a la Secretaría dentro de los ciento ochenta días naturales

siguientes a la fecha del otorgamiento del presente título, inmediatamente después de la expiración de cada periodo anual, según corresponda.

La Secretaría se reserva al derecho de pagar las primas correspondientes a estos seguros, si no lo hicieran oportunamente la Concesionaria, quien, en todo caso, deberá rembolsar las erogaciones correspondientes con la actualización y recargos que fijen las leyes fiscales federales, sin perjuicio de que se aplique la pena convencional establecida en el presente título.

CAPÍTULO VI

Verificación e información

TRIGÉSIMO TERCERA. Verificaciones

La Secretaría podrá, en todo tiempo, verificar el estado físico y el funcionamiento del puerto así como el grado del cumplimiento de los compromisos establecidos en este título, hacer la evaluación correspondiente y en su caso ordenar las medidas conducentes. La Concesionaria deberá dar, para tales efectos, las máximas facilidades a los representantes de la Secretaría.

TRIGÉSIMO CUARTA. Información contable y estadística.

La Concesionaria se obliga a mantener registros estadísticos sobre las operaciones y movimientos portuarios, incluidos los relativos a tiempo de estadía y maniobras, volumen y frecuencia de los servicios prestados, indicadores de eficiencia y productividad en general, y a darlos a conocer a la Secretaría en los términos y formatos determinados por ésta.

La Concesionaria deberá establecer un sistema integral de computo en un plazo no mayor de un año contado a partir de la fecha de este título, a fin de facilitar el monitoreo de la carga, de las operaciones de documentación y despacho, y de mantener al corriente la información estadística.

La Concesionaria exigirá la misma obligación a los operadores de terminales y prestadores de servicios con los que hubiere celebrado contrato.

En cualquier momento la Secretaría podrá solicitar a la Concesionaria la información contable de la sociedad.

La Concesionaria deberá publicar sus estados financieros anuales, dictaminados por auditorio externo dentro de los cuatro meses siguientes al fin de cada servicio social, en un periódico de amplia circulación nacional y en uno de la entidad federativa.

CAPÍTULO VII

Vigencia, revocación, reversión y sanciones

TRIGÉSIMO QUINTA. Vigencia.

La presente Concesión estará vigente por cincuenta años, contados a partir de la fecha de su otorgamiento.

TRIGÉSIMO SEXTA. Inicio de operaciones.

La Concesionaria iniciará sus actividades el de de 19, **(sic)** fecha a partir de la cual podrá cobrar las tarifas a que se refieren la presente concesión.

La Secretaría tomará las medidas conducentes a efecto de que la entrega de los bienes se formalice conforme a las disposiciones aplicables.

TRIGÉSIMO SÉPTIMA. Revisión de condiciones.

Las condiciones establecidas en este título podrán revisarse y modificarse cuando se solicite prórroga de la concesión o ampliación de su objeto, cuando la participación accionaría directa o indirecta del Gobierno Federal llegue a ser inferior al 51% del capital pagado o pierda el control administrativo y manejo de la empresa, o por acuerdo entre la Secretaría y la Concesionaria.

TRIGESIMOCTAVA. Causas de revocación.

La presenta concesión podrá ser revocada por cualquiera de las siguientes causas:

- I. Por no cumplir con el objeto, obligaciones o condiciones de la concesión en los términos y plazos establecidas en ella;
- II. Por no ejercer los derechos conferidos en la concesión durante un lapso mayor de seis meses;
- III. Por interrumpir la operación o servicios al público, total o parcialmente, sin causa injustificada;

- IV. Por reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas;
- V. Por no cubrir las indemnizaciones por daños a las prestaciones de los servicios;
- VI. Por ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello;
- VII. Por ceder o transferir la concesión o los derechos a ella en ella conferidos, sin autorización de la Secretaria, salvo lo dispuesto en las condiciones vigésima y vigésimo primera;
- VIII. Por ceder, hipotecar, gravar o transferir la concesión, los derechos en ella conferidos o los bienes afectos a la misma, a algún Gobierno o Estado extranjero, o admitir a estos como socios de la Concesionaria;
- IX. Por no conservar y mantener debidamente los bienes concesionados;
- X. Por modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios sin autorización de la Secretaría;
- XI. Por no cubrir al Gobierno Federal la contraprestación que se establece en la condición novena;

- XII. Por no otorgar o no mantener en vigor las pólizas de seguros de daños a terceros;
- XIII. Por incumplir con las obligaciones señaladas en el presente título, en materia de protección ecológica, y
- XIV. Por incumplir, de manera reiterada, con cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en la Ley o en sus reglamentos.

TRIGÉSIMO NOVENA. Reversión.

Al término de la presente concesión, las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a los bienes del dominio público concesionados, incluidas las señales marítimas, pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libres de todo gravamen.

La Concesionaria estará obligada a proceder, previamente a la entrega de los bienes y por su cuenta y costo, a la demolición y remoción de aquellas obras e instalaciones adheridas permanentemente que hubiese ejecutado, y que, por sus condiciones, ya no sean de utilidad a juicio de la Secretaría.

CUADRAGÉSIMA. Sanciones.

En caso de infracción, la Secretaría impondrá a la Concesionaria las sanciones establecidas en las leyes y reglamentos aplicables, sin perjuicio de las que, en la esfera de sus atribuciones, corresponda imponer a otras autoridades.

CUADRAGÉSIMO PRIMERA. Pena convencional.

La Concesionaria acepta pagar, por no ejecutar las obras o trabajos o asegurar los bienes a que conforme a esta concesión está obligada, una pena convencional de cinco mil a doscientos mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDA. Tribunales competentes.

Para todo lo relativo a la interpretación y cumplimiento de la presente concesión, salvo lo que administrativamente corresponde resolver a la Secretaría, la Concesionaria conviene en someterse a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes de la ciudad de México, Distrito Federal, por lo que renuncia al fuero que pudiere corresponderle en razón de su domicilio presente o futuro.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la Secretaría y la Concesionaria podrán convenir en someter sus diferencias a arbitraje. El procedimiento se tramitará conforme a las reglas establecidas en el Código de Comercio y en la ciudad de México. Para la ejecución del laudo y para la decisión de cuestiones no arbitrables, serán competentes los tribunales señalados en el párrafo anterior.

CUADRAGÉSIMO TERCERA. Notificaciones.

La Concesionaria 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 mediante publicación por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación.

CUADRAGÉSIMO CUARTA. Publicación.

La Concesionaria deberá tramitar, a su costa, la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la presente concesión, del programa maestro de desarrollo portuario, de la regulación tarifaria y de los demás anexos que determine la Secretaría, en un plazo que no exceda de ciento veinte días contados a partir de la fecha de otorgamiento del presente título.

CUADRAGÉSIMO QUINTA. Aceptación.

El ejercicio de los derechos derivados de esta concesión implica la aceptación incondicional de sus términos por la Concesionaria.

México, Distrito Federal, a los seis días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón.- Rúbrica.- El Apoderado General de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., Carlos Cabanillas Tirado.- Rúbrica.

De esta concesión sólo analizo lo referente a las obligaciones tributarias (Contraprestación al Gobierno Federal), objeto de la concesión, legislación aplicable y derechos reales, puesto que es lo que me ocupa en el presente trabajo, ya que llevar a cabo un análisis exhaustivo de la concesión, implicaría especialización en el tema portuario, puesto que dentro de esta se analizan cuestiones tales como tarifas, operación, calidad del servicio, verificaciones e informaciones que no son parte de este tema.

OBJETO DE LA CONCESIÓN

Tiene por objeto la Administración Portuaria Integral del puerto de Lázaro Cárdenas, para llevar a cabo este objeto debe **usar, aprovechar y explotar** los bienes del dominio público de la Federación que integran el recinto portuario, cuya superficie es de **1850.750** hectáreas, (*Supra p.66*).

Además de que él titular de la concesión deberá aprovechar los bienes que ya integran el recinto portuario, pero no sólo eso sino que debe invertir en la construcción de nuevas obras y terminales marinas, para que pueda prestar los servicios portuarios.

Así pues la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., adquiere una concesión para usar, explotar y aprovechar bienes del dominio público, pero además para la prestación de los servicios portuarios, es decir es titular de una concesión administrativa que abarca las dos formas conocidas por la doctrina, la concesión para la prestación de un servicio público y para la explotación de un servicio público.

LEGISLACIÓN APLICABLE

Por lo que respecta a la legislación aplicable a las Administraciones Portuarias, tenemos las que ya analizamos en capítulos anteriores y que son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Puertos, Reglamento de la Ley de puertos, Ley General de Bienes Nacionales.

Pero lo referente a la legislación que aplica específicamente a la concesión, tenemos que se trata de la Ley de Puertos y su reglamento.

DERECHOS REALES

La concesión no crea derechos reales en favor del concesionario, ni acción posesoria sobre los bienes objeto de la concesión, fundamento artículo **20** de la Ley General de Bienes Nacionales.

Sólo se considera propiedad del concesionario, lo establecido por el artículo **36** de la Ley de Puertos que son todas las construcciones e instalaciones que ejecuten los particulares, pero sólo por el tiempo que dure la concesión después de eso sólo podrá llevarse las cosas que no estén adheridas de manera permanente.

OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DEL CONCESIONARIO

La única obligación que se fija dentro de la concesión por el Gobierno Federal, es el pago de una contraprestación por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público, esta contraprestación la contempla la concesión como un aprovechamiento que debe pagar el concesionario, la fija la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de conformidad con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

La contraprestación que se califica como un aprovechamiento, la tenemos fundamentada en el artículo **37** de la Ley de Puertos, que a la letra dice **“Los administradores portuarios, así como los demás Concesionarios, cubrirán al Gobierno Federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinarán en los títulos de concesión respectivos tomando en consideración el valor comercial de dichos bienes.”**⁵⁸, pero no sólo

⁵⁸ Ley de Puertos, Op. Cit., p. 16

eso sino que también se toma en cuenta el potencial económico del puerto de que se trate y el plazo por el cual se otorgó la concesión, esta contraprestación se encuentra especificada en el artículo 232-A de la Ley Federal de Derechos y que es del 5% de los ingresos brutos que obtengan.

Esta valoración para el pago de la contraprestación es muy parecida a la de España, que se establece en la Ley de puertos de dicho país, pero con algunas diferencias que a continuación describo: artículo 69 Ley de puertos de España, "Canon por ocupación o aprovechamiento del dominio público portuario 1. La ocupación o aprovechamiento del dominio público portuario en virtud de una concesión o autorización devengará el correspondiente canon en favor de la autoridad portuaria. 2. Serán sujetos pasivos del canon, según proceda, el concesionario o la persona autorizada. 3. La base imponible del canon será el valor del bien ocupado o aprovechado, que se determinará de la forma siguiente:",⁵⁹ y se determina el importe del pago de acuerdo a cuatro parámetros, el primero es **por la ocupación de terrenos**, tomando en cuenta el valor de los terrenos ocupados según su valor en el mercado, el segundo se trata de la **ocupación de aguas del puerto**, y que se determina dependiendo la superficie del agua que se aprovecha, el tercero es **sobre las obras e instalaciones** del puerto que será a razón del valor de las obras existentes y funcionales del área concesionada y por último se cobra el **aprovechamiento del dominio público**; para determinar lo que se paga se toma el valor total de los cuatro parámetros y se cobra el 6% del total.

Regresando al tema de las concesión es en México tenemos que dentro de la concesión, no se establece ninguna otra obligación tributaria

⁵⁹ URURZUN Montoro, Fernando, "Los Puertos del Estado y la litigiosidad en materia de cánones por ocupación del Dominio Público Portuario y liquidaciones del Impuestos sobre bienes inmuebles", Revista el Abogado del Estado en el Sistema Portuario, Barcelona 2000. p. 74

con la que deba cumplir el titular de la concesión, es decir que su única obligación es pagar por usar y aprovechar los bienes del dominio público, y por la prestación de los servicios portuarios.

Este pago es muy pequeño con respecto de las utilidades que obtienen, **ya que en junio de 1994**, se estableció que la contraprestación que se pagaría sería del **10%**, y si pagaban a tiempo sólo pagarían el **5%** (**Vid Supra p.104**) de todo lo que hubieran recaudado por concepto de derechos o "tarifas" esto quiere decir que las Administraciones portuarias pueden conservar hasta el **95%** de sus utilidades, como podemos apreciar de la comparación con el derecho español, aquí en México realmente no se explota como debiera este tipo de concesiones; Caso contrario cuando los Municipios recaudan Derechos Federales, sólo pueden conservar el **15%** de lo recaudado.

Si bien es cierto que como sociedad anónima de capital variable tiene la obligación de pagar otras contribuciones federales, tales como el **ISR** (Impuesto Sobre la Renta) e **IVA** (Impuesto al valor agregado), que pagan extra de la contraprestación, dejando de lado a los Estados y Municipios que no se ven beneficiados en nada.

5.4 EL PROBLEMA

El problema práctico que motivó el estudio y análisis del presente tema nace en el puerto de Lázaro Cárdenas, entre el Ayuntamiento de esa localidad y la "Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas" S.A. de C.V, por el cobro de Impuestos y derechos, que el Ayuntamiento pretende cobrar a dicha Administración Portuaria.

De manera específica hablo del cobro del **Impuesto predial**, y de los derechos por concepto de **licencias de construcción, reparación o restauración de fincas**, nombre genérico que da la Ley de Hacienda Municipal; El Municipio basa su cobro en las leyes fiscales municipales y hace uso de las facultades que concede a los Municipios el artículo **115** Constitucional.

Dicho lo anterior es necesario determinar en primer lugar la amplitud y alcances de la disposición Constitucional invocada, así como el de las Leyes Fiscales Municipales, para determinar la procedencia o improcedencia del cobro de dichas contribuciones, así como los argumentos legales invocados por ambas partes.

Pero ante todo el panorama general, podemos decir que son muy pocos contribuyentes los que pagan, puesto que existen muchas trampas y mañas por parte de muchos comerciantes que presentan sus declaraciones en cero, o simplemente no pagan Impuestos, llámese personas físicas o morales. Hay que decir que no sólo al llevar a cabo una actividad productiva tenemos que contribuir, sino que lo que consumimos también debe estar gravado por parte de la Administración Pública, ya que los recursos que recauda no le son suficientes, porque como dice el autor Eugenio Arriaga, "A partir de la década de los ochenta, podemos considerar que los Impuestos en México, a nivel federal, se han apoyado por una parte en el Impuesto directo sobre la renta, y por la otra en los Impuestos a la producción y el consumo, que en conjunto constituyen el pilar de los ingresos federales y al decir esto lo hacemos extensivos al sostén de la recaudación a nivel nacional." ⁶⁰

⁶⁰ ARRIAGA Mayes, Eugenio, "**Hacia donde pueden ir los Impuestos al consumo**", Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año IV, No. II. p.134

Ahora bien el sustento de los Municipios, es por ejemplo el Impuesto predial y el Impuesto sobre adquisición de inmuebles, que son de los que más dinero aportan al mismo. A nivel Estatal tenemos Impuestos por venta de vehículos usados, sobre rifas y sorteos, además de las participaciones que obtienen por concepto de los convenios de coordinación fiscal con la federación, ingresos que no son del todo suficientes para la mayoría de los Estados.

Lo anterior nos da la idea de que en nuestro país la Administración Pública vive una crisis hacendaría que de una forma directa nos afecta a todos. Cuando hablo de una crisis hacendaría me refiero a que los ingresos tanto de la Federación, Estados y Municipios no son los que realmente necesitan, es por eso que la recaudación se centra en, la producción y consumo; aunque el primero finalmente determina lo que tenemos que pagar por los productos.

EL Lic. Eugenio Arriaga Mayés en su artículo "**Hacia donde pueden ir los Impuestos al Consumo**", dice que: "**Necesitamos explorar, buscar otros caminos, otras soluciones que contribuyan a mejorar la recaudación, con una mejor distribución de la riqueza y el menor impacto posible sobre los grupos de población más necesitados y de menos recursos.**",⁶¹ es necesario que el Gobierno, empiece a buscar nuevas alternativas, dentro de las actividades consumistas, por que de seguir como hasta ahora los que vamos a sufrir las consecuencias somos los contribuyentes cautivos y por ende la economía de México.

Así pues yo propongo a las Administraciones Portuarias Integrales, como fuentes de ingresos públicos, por ser uno de los rubros menos

⁶¹ ARRIAGA Mayes, Eugenio, Op. Cit., p.137

explotados y gravados, al igual que los aeropuertos y ferrocarriles; esto lo fundamento con las cifras que a continuación describo:

"INGRESOS DE LAS PRINCIPALES APIS, 1999" ⁶² (Millones) TABLA III.	
Veracruz	\$ 381,470,100
Tuxpan	58,808,300
Topolobampo	43,089,500
Coatzacoalcos	108,911,500
Lázaro Cárdenas	89,113,900
Manzanillo	180,368,500
Altamira	132,986,500
Tampico	93,699,700
Ensenada	60,590,600

Como se puede apreciar del cuadro anterior los ingresos anualizados de los principales puertos de México, nos dan la idea de que son realmente una fuente de riqueza como anteriormente lo señalé. En los últimos años en la Ciudad de Lázaro Cárdenas, se han invertido 10 mil millones de pesos, según artículo publicado en el periódico "El Sol de Morelia" titulado "Recursos privados para elevar productividad", que a la letra dice: " En los últimos dos años Lázaro Cárdenas ha recibido inversiones por más de 10 mil

⁶² "Sistema Portuario Nacional", Publicación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 2000. p.21

millones de pesos, capital que un 60% proviene de la iniciativa privada el resto de la República...".⁶³ (sic).

Así pues los servicios, el uso y explotación de los bienes del dominio público concesionados por el Estado deben contribuir al gasto Público por la importancia económica que tienen.

Los puertos por sus grandes extensiones y considerable movimiento reclaman muchos servicios de carácter local lo cual representa un importante gasto para el Municipio que es quien se encarga de prestarlos sin recibir el pago de ninguna contribución. Lo anterior contrasta con las fuertes cantidades que las Administraciones Portuarias cobran por el uso de los servicios portuarios, así como por las cesiones parciales de derechos que realizan con otras empresas para que puedan instalarse dentro del recinto portuario y por lo cual tienen que pagar importantes cantidades de dinero, beneficiando únicamente al concesionario.

Pudieran ser muy diversos los Impuestos aplicables a los puertos, un ejemplo nos lo da el autor Eugenio Arriaga: "El derecho de tonelaje. Un gravamen de antiguo cuño, en torno a los movimientos portuarios, la llegada de diferente tipo de embarcaciones, el atraque y la carga y descarga de mercancías, llamada derechos de tonelaje, sigue siendo en tiempos contemporáneos una posibilidad para configurarlos como un hecho imponible, **en contribuciones locales, en favor de los correspondientes Estados y/ o Municipios**"⁶⁴

⁶³ ALCANTAR Colin, Norma, "Recursos privados para elevar productividad", Periódico El Sol de Morelia, 8 de junio del 2001.

⁶⁴ ARRIAGA Mayes, Eugenio, Op. Cit., p.150

Este Derecho pudiera ser viable, y más aún cuando el Municipio tiene que prestar muchos servicios para que el puerto pueda recibir todo tipo de embarcaciones, por el gran flujo de personas y mercancías entre otras, para lo cual él Municipio debe de ayudarse del Estado para la construcción de vías de comunicación y seguridad. Tan real es esto que a ultimas fechas el Estado ha tenido que realizar grandes inversiones para la Construcción de una supercarretera que le permita al puerto de Lázaro Cárdenas comunicarse con el resto de nuestro Estado.

A últimas fechas han surgido diversos problemas entre Estados y Municipios, frente a empresas paraestatales y privadas que gozan de una concesión administrativa, ya sea para la prestación de un servicio o para la explotación y uso de bienes del dominio público, tales problemas los podemos ver en los diferentes periódicos.

“Exigen municipios acabar con los privilegios fiscales de paraestatales”, “La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) reclamó al Gobierno Federal impulsar las reformas legislativas necesarias para que las empresas paraestatales (como PEMEX y la CFE) terminen con su inexplicable situación de excepción, al estar exentas del pago de gravámenes por el uso de la vía pública a los Municipios. En voz de su director ejecutivo, Sergio Arredondo Olvera, los Municipios propusieron acabar con la situación de excepción fiscal de empresas paraestatales y privadas que operan **los puentes internacionales, los puertos, los ductos, los derechos de vía y las carreteras entre otros.**”⁶⁵

Este artículo forma parte de una serie que han salido publicados no sólo sobre puertos, sino también sobre los aeropuertos, que es donde más

⁶⁵ SOTO Orquídea, “Exigen municipios acabar con los privilegios fiscales de paraestatales”, Periódico El Economista, artículo publicado el día 15 de junio del 2000. p.60

problemática existe por que las empresas concesionarias han creado paraísos fiscales dentro de las áreas que tienen a su cargo.

5.5 ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL Y RAZONAMIENTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V. Y EL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS.

Por lo que respecta al artículo **115** Constitucional analizo la fracción **IV**, que es la que interesa, y que a continuación transcribo: "**115 fr. IV**. Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:",⁶⁶ así pues los Municipios administran libremente su hacienda que se integra además de los bienes que le pertenezcan como dice el artículo, de las contribuciones que establece la Ley de Hacienda Municipal, y que se modifica cada año en la Ley de Ingresos Municipal, aplicable a todos los Municipios de nuestro Estado (**Vid. Supra p.68-70**).

Las únicas limitaciones que puede tener el Municipio al administrar su hacienda son dos, la primera se refiere a que sus ingresos deben de ser establecidos por la legislatura del Estado al que pertenezcan, así pues los Municipios no pueden establecer o aprobar contribuciones, sino que es el Estado quien las establece; la segunda limitación se refiere a las propiedades inmobiliarias, que como ya vimos no existen exenciones para persona alguna respecto de las contribuciones que sobre estas se establecen, "Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean

⁶⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Op. Cit., p. 30

utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.",⁶⁷ tal y como lo establece el artículo **115** fracción **IV**, sexto párrafo.

La última limitación que encuentro dentro del artículo **115** de nuestra Carta Magna es que los Municipios están sometidos a la revisión de los gastos públicos por parte de los Estados que ejercen su facultad a través de la Legislatura, es decir pueden administrarse por sí mismos pero sujetos a vigilancia, sobre este particular el autor Arrijo Vizcaíno nos dice que: **"...el concepto "Municipio Libre" resulta un verdadero sarcasmo, pues una Hacienda cuya integración presupuestaria es susceptible de ser manipulada al arbitrio de otra instancia política no puede garantizar la independencia en cualquier sentido (administrativo, económico, social y político) de lo que se quiso convertir en la célula orgánica del Estado Mexicano."**⁶⁸

En resumen todos los Municipios administran libremente su Hacienda Pública, pero las legislaturas de los Estados son las que crean las contribuciones que estos pueden cobrar plasmándolas en la Ley de Ingresos, y los Municipios sólo tienen facultad para realizar y aprobar su propio presupuesto de egresos, a través de su órgano colegiado denominado Ayuntamiento. También se autoriza a los Municipios para que perciban las contribuciones por todo lo referente a los bienes inmobiliarios, entre otros Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos además de las participaciones que obtienen en ingresos Federales e ingresos por la prestación de los servicios a su cargo, además de todo esto son los encargados de regular todo lo referente a las tierras y su conservación,

⁶⁷ Ibidem p. 30

⁶⁸ ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo, "Derecho Fiscal", editorial Themis, México 1989. p.128.

según lo establecido por el artículo **115** Constitucional fracción **V**, que además de vigilar el uso del suelo en sus jurisdicciones les otorga la facultad para otorgar licencias y permisos para construcción.

Una vez establecidas las contribuciones que debe recibir el Municipio, paso a determinar las obligaciones tributarias de las Administraciones Portuarias Integrales para con el Estado y Municipio.

Específicamente hablo de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V, la cual no tiene según mi análisis de las leyes Fiscales Estatales de Michoacán (**Vid Supra p.66**), ninguna obligación para con el Estado, pero que no significa que no debería tenerlas. En efecto por demás absurdo resulta, pensar que una sociedad anónima de capital variable, cuya finalidad principal es la de obtener un lucro para si misma, que además goza de una concesión otorgada por el Gobierno Federal para prestar un servicio público, y que aprovecha, explota y utiliza un bien del dominio público, no tenga ninguna obligación para con el Estado, que es quien realiza inversiones (**Vid Supra p.109**), que redundan en un beneficio directo para dicha empresa a cargo de la Administración Portuaria.

Una empresa tan próspera como está, que radica en nuestro Estado y que anualmente obtiene ganancias millonarias no contribuye para nada con el gasto público del Estado. Es necesario que se graven estas Administraciones Portuarias, por parte de los Estados y Municipios, o sólo estos últimos, ya que son los que tienen la carga de prestar servicios a estas empresas; como quiera que sea tenemos que hacer algunos ajustes en nuestras leyes, esto constituye una propuesta de mi parte que debería ser la modificación de la concesión de fecha 6 de Mayo de 1994, en donde se otorga la Administración Portuaria Integral del puerto de Lázaro Cárdenas, a la empresa denominada "Administración Portuaria Integral de Lázaro

Cárdenas S.A. de C.V.”, y debería contemplar un apartado denominado **obligaciones tributarias.**

Dicho apartado debería quedar de la siguiente forma: **“La concesionaria tendrá las siguientes obligaciones Tributarias: Pago de los Impuestos federales aprobados por el Congreso de la Unión, y que establezcan las leyes, además de los Impuestos o derechos Estatales o Municipales que establezcan en su caso las Leyes correspondientes.”**, de esta manera se abre la posibilidad para el cobro de dichos Impuestos, además de que se establece la obligación a cargo del Administrador Portuario, de cumplir con todas las obligaciones que el Estado o Municipio lo impongan.

Puesto que el contrato concesión por medio del cual se otorga la Administración Portuaria de Lázaro Cárdenas a una empresa, se establece que para efectos de dicha concesión se estará a lo que establezca la Ley de Puertos y su reglamento, es necesaria la inserción del apartado de Obligaciones Tributarias, que describo en el párrafo anterior, puesto que la legislación portuaria no hace ninguna referencia ni establece ninguna regla al respecto, sólo deja la puerta abierta para que en el caso de que no exista una disposición expresa en la Ley se estará entre otras a la Ley común.

Independientemente de que se cambie o no la concesión, la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., está obligada a pagar Impuestos tanto al Municipio del mismo nombre, como al Gobierno del Estado ya que utiliza los servicios que presta el Municipio, y aprovecha las inversiones que realiza el Estado con la finalidad de hacer más competitivo el puerto de Lázaro Cárdenas, por todo esto hablamos de reciprocidad entre la empresa que maneja el puerto y las autoridades Estatales y Municipales. Tal y como las Administraciones Portuarias

persiguen como objetivo principal el desarrollo y crecimiento de los puertos a su cargo, deben también de contribuir al desarrollo económico de las Entidades Federativas a las que pertenecen.

Para que las Entidades Federativas pudieran obtener ingresos tendrían que crear un derecho denominado de "tonelaje", por carga y descarga de mercancías dentro del puerto lo anterior para ayudar un poco al Estado que tiene que enfrentar los servicios que derivan de la llegada de grandes embarcaciones y que traen consigo un enorme flujo de personas, bienes y vehículos que necesitan una infraestructura de seguridad y servicios que, de alguna manera tiene que prestar el Estado.

Este derecho estaría a cargo de las empresas o personas físicas que hicieran uso de los servicios que presta el puerto, y por los cuales actualmente la Administración Portuaria Integral cobra una cantidad por ellos, sólo se cobraría un porcentaje adicional para el Estado, que retendría el Administrador Portuario y lo enteraría en su momento al Estado.

Actualmente existe un conflicto entre el Municipio de Lázaro Cárdenas y la Administración Portuaria del mismo nombre por el cobro del Impuesto predial y los derechos por licencia de construcción, mismos que se han causado por la Administración Portuaria pero que para no pagar se han valido de excusas para evadir su correspondiente pago; por lo tanto analizo en primer lugar los razonamientos que esboza dicho Municipio para fundamentar su cobro y las excepciones que pretende hacer valer la Concesionaria, para no pagar.

5.5.1 ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha 22 de septiembre del año 2000 la Tesorería Municipal de Lázaro Cárdenas, hace del conocimiento de la Administración Portuaria Integral, que por convenio celebrado entre el H. Ayuntamiento de esa localidad y el Gobierno Estatal se le delegaron facultades a dicha autoridad Municipal para llevar a cabo la valuación catastral con la finalidad de asignar valor fiscal a los predios tanto rústicos como urbanos que se encuentren dentro de los límites de dicho Municipio.

Así pues y como el Ayuntamiento consideró que de acuerdo a la fracción IV del artículo 3º de la Ley de Hacienda Municipal, la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., es sujeto del Impuesto predial puesto que tiene concesión y explota inmuebles cuya naturaleza son objeto de dicho tributo, para lo cual ordena se realicen trabajos de valuación dentro del recinto portuario.

Mediante escrito de fecha 25 del mismo mes y año, la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., a través de su Director General, informa a la Tesorería que está legal y administrativamente imposibilitada para acceder a la petición de llevar a cabo la diligencia mencionada en escrito de fecha 22 de septiembre del 2000, por personal de la Tesorería, esbozando algunos argumentos que se encuentran expresados dentro del cuerpo de esta tesis en el capítulo 5.5.3.

Así pues el día que debió haberse llevado a cabo la diligencia se les negó el acceso al personal de la Tesorería por parte del personal de vigilancia de la Administración Portuaria, por lo tanto se procedió a la valuación de dicho predio tomando en consideración el título de concesión en donde se establecen las características de dicho predio y se precisan las medidas del mismo. El día 2 de octubre del 2000, se resuelve el expediente T.M (Treasurería Municipal) número **165/2000** APILAC, formado con motivo

de la determinación de la situación de carácter fiscal de la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., por virtud del cobro del Impuesto predial y licencias de construcción, y se determina un adeudo por concepto del Impuesto predial, recargos, multa y gastos de ejecución.

La Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., con fecha 9 de octubre del 2000, presenta un escrito con el que pretende revocar la resolución administrativa anteriormente descrita, la Tesorería Municipal le toma el escrito como recurso de revocación, ya que la finalidad es obtener la nulidad lisa y llana de la resolución esto a pesar de que la Administración Portuaria no le da nombre a dicho escrito.

5.5.2 SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS DEL MUNICIPIO PARA COBRAR CONTRIBUCIONES A LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V.

- 1.** De acuerdo con la fracción **IV** del artículo **3º** de la Ley de Hacienda Municipal, la Administración Portuaria Integral, es sujeto del Impuesto predial porque tiene en concesión y explota inmuebles cuya naturaleza son objeto de este tributo.
- 2.** En el sentido de qué, sobre los bienes que tiene concesionados la Administración Portuaria, existe competencia exclusiva de los Poderes Federales. El cobro de contribuciones Municipales no implica invasión, en virtud de que existen disposiciones jurídicas de naturaleza fiscal que legitiman la actuación de la autoridad Municipal.
- 3.** "Que el artículo **115** Constitucional fracción **IV** inciso **a)** y **c)**, establece el principio bajo el cual los Municipios por virtud de las contribuciones que sobre la propiedad inmobiliaria establezcan a su favor las legislaturas

locales, fortalecerán sus Haciendas Públicas y para ello se les faculta para cobrar el Impuesto predial a todos aquellos predios rústicos o urbanos que se encuentren dentro de los límites perimetrales de su geografía territorial."⁶⁹

4. La Administración Portuaria Integral, es una sociedad Anónima de Capital Variable por lo tanto se rige esencialmente por la Ley de Sociedades Mercantiles y por el Código de Comercio, por tanto se trata de una persona moral que se dedica a la especulación comercial con el ánimo de lucro, cuyo objeto principal entre otros es el fortalecimiento económico a través del negocio del puerto y la atracción de la inversión privada con el ánimo de obtener ganancias económicas.

5. La Administración Portuaria, al ser una sociedad Anónima de Capital Variable, no puede regirse por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para los efectos del pago del Impuesto predial, pues tal persona moral se encuentra dentro de un mismo plano de igualdad jurídica que cualquier gobernado, pues no actúa como autoridad de derecho público.

6. La Administración Portuaria, paga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una contraprestación por concepto de aprovechamiento por la Concesión otorgada, pero no se establece en la concesión respectiva que en tal pago estarían incluidos los Impuestos a que tiene obligación de solventar, ello como sociedad Mercantil.

5.5.3 SÍNTESIS DE LOS ARGUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS S.A. DE C.V., PARA NO PAGAR CONTRIBUCIONES AL MUNICIPIO.

⁶⁹ RESOLUCIÓN Administrativa, que recayó sobre el expediente número 165/2000 APILAC en la tesorería Municipal de Lázaro Cárdenas, por el cobro del Impuesto predial a la Administración Portuaria Integral del mismo Municipio.

1. Se trata de una zona Federal y de bienes del dominio público de la Federación a que se refiere el artículo 14 de la Ley de Puertos, que determina las cosas y bienes que tienen el carácter de bienes del dominio público de la Federación respecto de los cuales, existe competencia exclusiva de los poderes Federales en los términos del artículo 3º del citado ordenamiento.
2. Los puertos y sus recintos portuarios, que comprenden terrenos, aguas y construcciones dedicados a la actividad portuaria, corresponden a la propiedad originaria de la Nación, a su dominio directo y tienen la naturaleza de bienes del dominio público de la Federación, que los hace inalienables, de modo que sólo se puede conferir su uso, aprovechamiento y explotación a los particulares y a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas mediante concesión del Ejecutivo Federal.
3. El tercer argumento está basado en la condición sexta de la concesión que establece que, la concesión no crea a favor de la concesionaria derechos reales, ni acción posesoria sobre los bienes sujetos por la misma, (*Vid. Supra p.77*), además de la condición novena que establece que la concesionaria sólo pagará **como única contraprestación al Gobierno Federal** un aprovechamiento, (*Vid. Supra p.79*).
4. Sí bien es cierto que en los artículos 3º y 4º de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán se dispone que son objeto del Impuesto predial los inmuebles, sin embargo el artículo 25 del mismo ordenamiento establece textualmente "Están exentos del pago de este Impuesto, los bienes

inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, el Estado y de los Municipios".⁷⁰

5. El artículo **115** fracción **IV** Constitucional establece que los Municipios administrarán libremente su Hacienda, además de estar facultados para percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones Federales. El párrafo penúltimo de dicha fracción dispone "Las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.", es así que la Administración Portuaria Integral al explotar el recinto portuario considerado como zona Federal delimitada y determinada por la Federación, debe de estar exenta del pago del Impuesto predial. A su vez el artículo **5º** de la Ley General de Bienes Nacionales dispone que los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes Federales.

Los anteriores son los argumentos que esboza la Administración Portuaria Integral, para determinar que no es sujeto de Impuesto predial, pero no conforme con eso cuando la Tesorería Municipal le admite en trámite el recurso de revocación interpone simultáneamente amparo en contra de los actos de la autoridad Municipal.

⁷⁰ LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, Editorial ABZ, México 2000. P.155.

Toda vez que la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., estimó que se estaba violando directamente un precepto de la Constitución General de la República, como lo es el artículo **115** fracción **IV**, hizo a un lado el recurso administrativo que ya le habían admitido y optó por defenderse a través de la Justicia Federal por medio de un amparo indirecto que promovió en un juzgado de Distrito de Uruapan Michoacán, en donde señaló como acto reclamado el cobró por parte de la Tesorería Municipal la cantidad de \$67,257,620.06 sesenta y siete millones doscientos cincuenta y siete mil seiscientos veinte pesos 06/100 MN., por concepto de Impuesto Predial, multas, actualización, recargos y gastos de ejecución. En ese amparo, que no he podido consultar, tengo entendido que se hicieron valer como conceptos de violación los mismos argumentos que se hicieron valer en el supuesto recurso de revocación y que quedaron plasmados en este trabajo bajo el número 5.5.3.

Así mismo la Tesorería Municipal, hace valer en su Informe Justificado los argumentos que en síntesis quedaron registrados en este trabajo bajo el capítulo 5.5.2.

Tengo noticias que el Juez sexto de Distrito de Uruapan en sentencia definitiva concedió el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., por estimar que el Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas al cobrarle el Impuesto predial fundado en la Ley de Hacienda Municipal está violando el artículo **115** fracción **IV**, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque se trata de bienes del dominio público de la Federación.

Contra tal sentencia la Tesorería Municipal interpuso recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado del décimo circuito sin saber a cuál le

correspondió, sin embargo tengo entendido que confirmó la sentencia protectora de amparó.

Sin embargo creo que el caso no se apreció correctamente, por falta de una descripción y defensa más clara por parte del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas; además de que yo estimó que no existe una violación directa del artículo **115** fracción **IV**, por el cobró del Impuesto predial a cargo de la Administración Portuaria de ese Municipio, puesto que la Ley de Hacienda Municipal al contemplar como objeto del Impuesto predial las concesiones sobre bienes del dominio del Estado Federación y Municipio, no graba los bienes del dominio público sino la posesión derivada que ostenta el concesionario.

Todo inicia en la interpretación de la Constitución, en el artículo **115** fracción **IV**, el cual otorga a los Municipios la facultad de cobrar el Impuesto sobre bienes inmuebles, que se encuentren dentro de su jurisdicción territorial, estableciendo que ninguna Ley Federal puede limitar ese derecho, además que como regla general no debe de haber exenciones, salvo en tratándose de bienes del dominio público, propiedad de la Federación, Estados y Municipios, pero que aún y cuando sean propiedad de los anteriores, si se utilizan por entidades paraestales o por particulares bajo cualquier título, para otro fin que no sea su objeto o para oficinas administrativas no entran dentro de la exención.

Si bien es cierto que existen exención sobre los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios, del análisis del precepto Constitucional invocado no se desprende ninguna privación para que los Municipios graven dichos bienes cuando se encuentren concesionados; es así que la Ley de Hacienda Municipal en su artículo **3º** fracción **IV**, establece como objeto del Impuesto predial las concesiones sobre predios rústicos o

urbanos del dominio de la Federación, Estados o Municipios, puesto que se trata de gravar la posesión derivada de la concesión y no los bienes que son de dominio público. La anterior situación no se da en el caso de los puertos que estuvieran a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (por falta de concesión), como se desprende del artículo **16 fracción VI** de la Ley de Puertos, que dice: " La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaría, a la que, sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias... corresponderá: VI. Construir, establecer, administrar operar y explotar obras y bienes en los puertos, terminales marinas e instalaciones, portuarias así como prestar los servicios portuarios que no hayan sido objeto de concesión o permiso...", ⁷¹ en relación con el artículo **27** del Reglamento de la Ley de Puertos que establece que "Los puertos que no cuenten con Administración Portuaria Integral, estarán a cargo de la Secretaría, por conducto de la unidad administrativa que corresponda, la que designará administradores federales.", ⁷² que en este caso no serían objeto de Impuesto predial, salvo que se utilizaran como oficinas administrativas o para otros fines que no sean parte de su objeto.

Por lo que respecta al artículo **4º** de la Ley en comento, establece los sujetos obligados al pago del Impuesto predial, que otra vez en el caso que nos ocupa serán fracción "**IV**. Los poseedores que por cualquier título tengan la concesión, uso o goce de predios del dominio del Estado, de sus Municipios o de la Federación;", ⁷³ así pues los Legisladores locales al momento de crear la Ley de Hacienda Municipal, no vieron obstáculo alguno en la Constitución, para gravar este tipo de bienes, puesto que como ya dije no se está gravando la propiedad que corresponde a la Nación, sino lo que se grava es la posesión derivada que detenta el concesionario.

⁷¹ Ley de Puertos, Op. Cit., p.6

⁷² Reglamento de la Ley de Puertos, p.4

⁷³ Ley de Hacienda Municipal Op. Cit., p.152

La Administración Portuaria Integral, es una sociedad anónima de capital variable, regida por el código de comercio, además de la Ley de Puertos, las Leyes de Navegación, Comercio Marítimo, de Vías Generales de Comunicación, General de Bienes Nacionales y por el derecho común, como se desprende del artículo **4º**, de la Ley de Puertos que es la que rige en estricto sentido la Concesión para la Administración del puerto, "**4º**. A falta de disposición expresa en esta ley o en los tratados internacionales, se aplicarán: **III**. Las disposiciones de la Ley común.", ⁷⁴ así pues a falta de disposición en la Ley de Puertos, sobre las obligaciones tributarias, se aplica la Ley de Hacienda Municipal; a pesar de que los bienes dados en concesión sean considerados del dominio público de la Federación, lo que indudablemente no esta en discusión.

Por lo que toca al cobro de los derechos por concepto de licencias de construcción, a cargo de APILAC, deriva de lo establecido en el artículo 92 de la Ley de hacienda Municipal. El objeto del pago de este derecho lo constituye la construcción, reparación o restauración de toda clase de fincas que se encuentren dentro de la jurisdicción del Municipio.

La anterior facultad es otorgada a los Municipios dentro del artículo **115** de nuestra Carta Magna en su fracción **V** inciso **A**, que entre otras cosas establece que los Municipios se encargarán de llevar a cabo la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, es el encargado de controlar y vigilar el uso del suelo dentro de su jurisdicción, además de tener la facultad para otorgar permisos para construcciones, sin que del cuerpo de este artículo se desprenda limitación alguna sobre este particular. El otorgamiento de esos permisos origina el pago de derechos que debe pagar no solamente la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas

⁷⁴ Ley de Puertos, Op. Cit., p.3

S.A. de C.V., por sus propias construcciones, sino también las empresas subconcesionarias que se establecen dentro del territorio concesionado y construyen instalaciones para su funcionamiento.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La naturaleza jurídica de las Administraciones Portuarias Integrales es la siguiente: Personas físicas o morales encargadas de la administración de los puertos, que gozan de una concesión sobre bienes del dominio público además de la concesión para la prestación de los servicios portuarios.

SEGUNDA. La Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., ha contribuido al desarrollo de este puerto con las inversiones que ha realizado para mejoramiento del mismo, pero no ha contribuido al desarrollo del Municipio en donde se encuentra asentada, ya que se niegan a contribuir con este creándose así un paraíso fiscal bajo el amparo de las autoridades Federales.

TERCERA. A pesar que en el Contrato Concesión por medio del cual se otorga la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., se establece que para efectos de dicha concesión se estará a lo que establezca la Ley de Puertos y su reglamento, es necesario además establecer las obligaciones tributarias puesto que la Ley no las contempla sólo deja abierta la puerta para que a falta de disposición expresa en esa Ley se remita entre otras a las disposiciones de la Ley común.

CUARTA.- La Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., esta obligada a pagar Impuestos al Municipio del mismo nombre, esto por que utiliza como ya dije los servicios que el mismo le presta, por tanto se trata de reciprocidad hacia los mismos, además de que por equidad es necesario que pague todos y cada uno de los impuesto al igual que todas las empresas mexicanas, que no gozan de una concesión, y que aún así

enfrentan todas las obligaciones tributarias que les impone la Federación, Estado y Municipio.

QUINTA.- Según el análisis realizado a la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo (**Vid Supra p68-69**), la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., no tiene en la actualidad ninguna obligación tributaria frente a la Entidad Federativa, aún y cuando si pudiera llegar a tenerlas si por alguna causa se encontrara dentro de alguna de las hipótesis que las mismas manejan.

SEXTA.- Según análisis realizado a la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales (**Vid Supra p.69-70**), la Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., si tiene obligaciones para con el Municipio.

SÉPTIMA.- La Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V., tiene las siguientes obligaciones tributarias frente al Municipio del mismo nombre: Por concepto de Impuesto Predial, Derechos por concepto de licencias de construcción, reparación o restauración de fincas, por servicios de alumbrado público y por la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

OCTAVA.- Tal y como el puerto de Lázaro Cárdenas, es en la actualidad un gran centro de negocios, con un potencial muy grande de crecimiento, y que además se considera el más productivo de la cuenca del pacífico, por su gran calaje que permite la entrada de los barcos más grandes y modernos, además de la ventaja que implica su ubicación geográfica, puesto que se conecta con el centro del país a través de diferentes vías de comunicación.

Así pues y dado que el Estado y Municipio tienen como prioridad la reactivación del puerto, así como la diversificación de las empresas

instaladas en el mismo, por reciprocidad hacia el Estado y Municipio que hacen todo para que el puerto sea más productivo (que al final redunda en un beneficio directo para la Administración Portuaria), por reciprocidad debería contribuir tributariamente con estos. Además de que del análisis del artículo cuerpo del artículo **115** Constitucional fracción **IV** párrafo sexto, se desprende que la Administración Portuaria integral no esta exenta del pago del impuesto predial, por lo que corresponde a las instalaciones que utilice para fines administrativos.

NOVENA.- No existe una violación directa del artículo **115** fracción **IV**, por el cobró del Impuesto predial a cargo de la Administración Portuaria del Municipio de Lázaro Cárdenas, puesto que la Ley de Hacienda Municipal al contemplar como objeto del Impuesto predial las concesiones sobre bienes del dominio del Estado, Federación y Municipio no graba los bienes del dominio público sino la posesión derivada que ostenta el concesionario.

PROPUESTAS

Formulo las propuestas independientemente de las conclusiones, para que no existan dudas de que las Administraciones Portuarias deben pagar Impuestos y derechos en los términos de las leyes actuales que ya analicé, (Vid Supra p.65-71) independientemente de la contraprestación a que están obligados.

1. Propongo una reforma al artículo 25 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, que corresponde a la sección sexta del capítulo I referente al Impuesto Predial; que actualmente establece que: **"Están exentos del pago de este Impuesto, los bienes inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, el Estado y de los Municipios."**

Para quedar de la siguiente forma: **"Están exentos del pago de este Impuesto, los bienes inmuebles del dominio público propiedad de la Federación, el Estado y de los Municipios, cuando no se encuentren concesionados"**.

Este pequeño cambio marcaría una gran diferencia pues implicaría de forma expresa la facultad del Municipio para cobrar el Impuesto predial a las Administraciones Portuarias Integrales.

2. Propongo una modificación a la concesión de fecha 6 de Mayo de 1994, en donde se otorga una concesión para la Administración Portuaria Integral del Puerto de Lázaro Cárdenas, la cual contemple **la adición de un apartado denominado Obligaciones Tributarias**, lo anterior dentro del capítulo II denominado disposiciones generales.

Dicho apartado debería quedar de la siguiente forma: "La Concesionaria, tendrá las siguientes obligaciones Tributarias: Pago de los Impuestos Federales, aprobados por el Congreso de la Unión, y que establezcan las leyes, además de los Impuestos o derechos Municipales que establezcan en su caso las Leyes correspondientes."

Lo anterior de acuerdo con los principios de un auténtico Federalismo, en donde no sólo se ve beneficiado el poder Federal, sino que también pueden ejercer sus derechos las células de la división territorial como lo son los Municipios, ya que en la actualidad sólo existen principios centralistas egoístas y abusivos derivados de los Convenios de Coordinación Fiscal, que frenan el desarrollo de las entidades federativas.

3. Propongo la creación de un derecho Estatal denominado "derecho de tonelaje", que se cobraría por carga y descarga de mercancías dentro del puerto. Este derechos estaría a cargo de las empresas o personas físicas que hicieran uso de los servicios que presta el puerto, y por los cuales actualmente la Administración Portuaria Integral cobra una cantidad por ellos, sólo se cobraría un porcentaje adicional para el Estado, que retendría el Administrador Portuario y lo enteraría en su momento al Estado.

JOSÉ OSCAR GÓMEZ ROBLES

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

1. **CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN**, Editorial ABZ, México 2000.
2. **CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL**, Editorial ABZ, México 2000.
3. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Editorial ABZ, México 2000.
4. **LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN**, Editorial ABZ, México 2000.
5. **LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN**, Editorial ABZ, México 2000.
6. **LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002**, http://www.offixfiscal.com.mx/reforma_2002/ley_de_ingresos_2002.htm.
7. **LEY DE PUERTOS**, Editorial ABZ, México 2001.
8. **LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN**, Editorial ABZ, México 1998.
9. **LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES**, Editorial Luciano, México 1999.

10. **LEY GENERAL DE DERECHOS**, Editorial Isef, México 2001.
11. **SENTENCIA DE AMPARO**, Dictada por el Juez Segundo de Distrito de Morelia Michoacán, dentro del Juicio de Garantías No. IV-254/2000, Promovida por la Comisión Federal de Electricidad.

DOCTRINA

12. ACOSTA Romero, Miguel, "Segundo Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa. México 1989.
13. ACOSTA Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa. México 1979.
14. ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc, "Los nuevos puertos Mexicanos", Editorial Noriega. México 1999.
15. ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo, "Derecho Fiscal", editorial Themis, México 1989.
16. CERVANTES Ahumada, Raúl, "Derecho Marítimo", Editorial Porrúa. México 2001.
17. ECO, Humberto, "Cómo se hace una tesis", editorial Gedisa, México 2000.
18. FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa. México 1997.

19. GALINDO Camacho, Miguel, "**Derecho Administrativo**", editorial Porrúa, México 1996.
20. INSTITUTO de Investigaciones, Jurídicas, UNAM, "**Diccionario Jurídico Mexicano**", Editorial Porrúa. México 1996.
21. J. Buitrago, Ignacio, y M. Dramis, Fernando, "**Elementos de Derecho Administrativo**", editorial Oxford, México 2000.
22. ROJAS Soriano, Raúl, "**Guía para realizar investigaciones sociales**", editorial Plaza y Valdez, 10ª Edición México 1993.
23. S. Marienhoff, Miguel, "**Tratado del Dominio Público**", Editorial TEA. Buenos Aires 1961.
24. SÁNCHEZ Bringas, Enrique, "**Derecho Constitucional**", Editorial Porrúa. México 1997.
25. SERRA Rojas, Andrés, "**Derecho Administrativo**", Editorial Porrúa, México 1961.
26. TENA Ramírez, Felipe, "**Leyes Fundamentales de México 1808-1999**", Editorial Porrúa. México 1999.

HEMEROGRAFÍA

27. **"Acuerdo que delimita y determina el recinto portuario del puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán"**, Diario Oficial de la Federación, lunes 17 de enero de 1994.
28. **"Sistema Portuario Nacional"**, Publicación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México 2000.
29. Administración General del Puerto de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., **"Información General del Puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán"**, México 1997.
30. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V., **"Manual de Organización"**, 14 de marzo del 2000.
31. ALARCO Tosoni, Germán y DEL HIERRO Carrillo, **"Límites económicos a la privatización portuaria: el caso mexicano 1992-1995"**, gestión y política pública, Vol. V, núm. 1, México, primer semestre de 1996.
32. ALCANTAR Colin, Norma, **"Recursos privados para elevar productividad"**, Periódico El Sol de Morelia, 8 de junio del 2001.
33. ARRIAGA Mayes, Eugenio, **"Hacia donde pueden ir los Impuestos al consumo"**, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año IV, No. II.

34. CEPEDA, José Luis, "**Santa Lucia, Primera empresa en instalarse en el Puerto este año**", Periódico LA VOZ DE MICHOACÁN, 10 de abril del 2001.
35. DRUS Ginés, "**Se puede mantener lo bueno del control público y lo bueno de la iniciativa privada**", Revista Puertos del Estado, Boletín informativo mensual, No. 68 Octubre 1999.
36. GÓMEZ Smith, Hugo Sergio, "**Ociosa consulta sobre la marina mercante**", Periódico EXCELSIOR, 27 de febrero del 2001.
37. GUTIÉRREZ Delgado, José Manuel, "**La desafectación del Dominio Público Portuario. Especial referencia al supuestos de terrenos ganados al mar**", Revista el Abogado del Estado en el Sistema Portuario, Barcelona 2000.
38. MERAZ Fernando, "**Corruptelas en Aeropuerto de Cancún**"; **Revisar la Concesión, Piden PRD Y AN**", Periódico EXCELSIOR, 23 de mayo del 2001.
39. MERAZ Fernando, "**Embargará el Ayuntamiento el Aeropuerto de Cancún**", Periódico EXCELSIOR, 9 de junio del 2001.
40. MORALES Segura, Julio, "**Frena Inversiones el Actual Marco Legal de Zonas Federales Marítimas, Afirmando R. Llera**", Periódico EXCELSIOR, 13 de junio del 2001.
41. MURILLO Velarde del Peso, José Antonio, "**Transacción y compromiso sobre tarifas y cánones de los entes públicos**"

portuarios", Revista el Abogado del Estado en el Sistema Portuario, Barcelona 2000.

42. OROZCO Gímenez (Sic), Miguel, "**Contratación de las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado. Límites de derecho Público y Privado**", Revista el Abogado del Estado en el Sistema Portuario, Barcelona 2001.
43. URURZUN Montoro, Fernando, "**Los Puertos del Estado y la litigiosidad en materia de cánones por ocupación del Dominio Público Portuario y liquidaciones del Impuestos sobre bienes inmuebles**", Revista el Abogado del Estado en el Sistema Portuario, Barcelona 2000.

T E S I S

44. GARCÍA Mondragón, Rosa María, "**Puertos Libres de México**", Tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, 1967.
45. CORTÉS Cabrera, Ricardo Antonio, "**La Administración Portuaria en México**", Tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, 1968.

INTERNET

46. <http://www.ami.org.mx/at57inm.htm> # CONCLUSIONES, "La infraestructura portuaria con el enfoque de negocios". Consultada el día 27 de marzo del 2001.
47. <http://www.mar.org.mx>, "MARINA", consultada el 28 de Mayo del 2001.
48. <http://www.infoport.com.mx>, consultada el día 3 de julio del 2001.
49. http://www.offixfiscal.com.mx/reforma_2002/ley_de_ingresos_2002.htm, consultada el día 28 de Abril del 2002