

24/105



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE  
MÉXICO

Escuela Nacional  
de  
Estudios Profesionales Acatlán

Análisis de la Concesión  
del Servicio Público  
en la Ley Orgánica del Departamento  
del Distrito Federal

Tesis Profesional  
que para obtener el título de  
Licenciado en Derecho

Presenta

Emilio Guerrero Ramírez

JUNIO 1988



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

ANALISIS DE LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO EN LA LEY ORGANICA  
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

I N D I C E

INTRODUCCION..... I

CAPITULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO

I.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA..... 2

I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... 6

I.3. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... 14

I.4. EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO  
ADMINISTRATIVO..... 17

CAPITULO II. EL SERVICIO PUBLICO

II.1. CONCEPTO DEL SERVICIO PUBLICO..... 31

II.2. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS..... 34

II.3. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PUBLICO..... 38

II.4. EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO..... 43

**CAPITULO III. LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO  
EN DERECHO COMPARADO.**

III.1.	DERECHO FRANCES.....	49
III.2.	DERECHO ITALIANO.....	51
III.3.	DERECHO ARGENTINO.....	53
III.4.	DERECHO ESPAÑOL.....	55
III.5.	DERECHO RUSO.....	57

**CAPITULO IV. LA CONCESION ADMINISTRATIVA**

IV.1	CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA.....	61
IV.2.	DIFERENCIAS ENTRE LA CONCESION Y LA AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO.....	63
IV.3.	CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.....	66
IV.4.	NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.....	68
IV.5.	PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION.....	79
IV.6.	LIMITACION CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONCESIONES.....	80

**CAPITULO V. LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO EN LA LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

<b>V.1. CONCEPTO DE CONCESION DE SERVICIO PUBLICO.....</b>	<b>85</b>
<b>V.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO.....</b>	<b>87</b>
<b>V.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE UN SERVICIO PUBLICO.....</b>	<b>96</b>
<b>V.4. LAS RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL USUARIO.....</b>	<b>99</b>
<b>V.5. LAS TARIFAS Y SU REGIMEN.....</b>	<b>101</b>
<b>V.6. FORMAS DE TERMINAR LA CONCESION.....</b>	<b>104</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>114</b>

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

La prestación de los servicios públicos corresponde a una de -- las actividades de gran importancia para el Gobierno del Distrito-Federal, quien por cuestiones de financiamiento en algunas ocasiones permite la colaboración de los particulares para la realiza--- ción de esta actividad, sin embargo encontramos ciertas incongruen- cias en la reglamentación de la concesión de dichos servicios, toda vez que no es acorde con la realidad social, razón por la cual nos hemos referido al tema que proponemos para obtener el Título - de Licenciado en Derecho, en principio anotamos algunas generalida- des sobre el acto y función administrativa, estableciendo su defini- ción y características propias de estas instituciones.

En el capítulo II, se hace alusión a las nociones generales del servicio público y a la inaplicabilidad del concepto clásico que -- pretendían establecer algunos autores sobre el servicio público, - toda vez que en la actualidad se tiene una significación distinta- de esta figura jurídica.

En virtud de la importancia que revisten las características de cada sistema jurídico existente, estudiamos fundamentalmente la na- turaleza jurídica de la concesión de los servicios en diversas le- gislaciones, esto es con el objeto de precisar en que casos se so- meten a un acuerdo de voluntades, entre la administración pública- y los particulares o bien se otorga mediante un acto unilateral de la autoridad administrativa concedente.

## II

En el capítulo IV nos hemos referido a la concesión administrativa en términos generales, señalando su concepto, su naturaleza jurídica y los principios que rigen a esta figura, así como también precisamos las limitaciones que impone nuestra Constitución General en materia de Concesiones Administrativas.

Por último, en nuestro capítulo V, tratamos el objetivo principal de este trabajo, el análisis de la concesión de los servicios públicos dentro de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, haciendo hincapié a las irregularidades que presenta este ordenamiento jurídico, así como también la incongruencia de los reglamentos que se derivan de la misma, en lo que se refiere a la --concesión de éstos servicios.

## **CAPITULO I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCION ADMINISTRATIVA.**

**I.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.3 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.4 EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

## I.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

El acto administrativo y la función administrativa constituyen dos figuras fundamentales dentro del Derecho Administrativo y que la doctrina administrativa en general no ha definido con precisión. Su importancia radica en que la función administrativa se materializa a través del acto administrativo y la dificultad para precisar ambas figuras, estriba en la variedad de actos que se realizan dentro de las funciones jurisdiccional y legislativa y que la doctrina los ha considerado como actos administrativos materiales, -- además que la base sobre la cual se fundamentan los tratadistas para conceptuar la función administrativa la constituye la teoría de la división de poderes y como lo señala el maestro Acosta Romero -- al referirse a la función administrativa, "La dificultad para -- aplicar este criterio estriba actualmente en que la teoría de la -- división de poderes en su concepto ortodoxo está en crisis, como -- ya se comentó anteriormente, y en que, la realidad actual de todos los Estados, es que los poderes realizan infinidad de actos distintos a aquellos que, teóricamente les correspondería conforme a esta teoría". (1).

Como se mencionó anteriormente, la función administrativa se materializa a través del acto administrativo, por lo cual trataremos en forma sencilla, diferenciarlo de los actos que emanan de los poderes Legislativo y Judicial y que la doctrina los ha --

1. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, -- D.F., 1966, 6a. Edición, P. 405.

denominado actos administrativos materiales, asimismo los doctrinarios no se han puesto de acuerdo para establecer una característica que pueda diferenciar los actos realizados por el Poder Ejecutivo y que se les ha considerado como materialmente legislativos y judiciales, como son la facultad reglamentaria y la resolución de los juicios administrativos.

Refiriéndose al acto administrativo el maestro Serra Rojas señala "El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión. Su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados ". (2). Y define el acto administrativo como "Un acto jurídico una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, - que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, - transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (3).

Por su parte el tratadista Acosta Romero al referirse al acto administrativo menciona "No hay conformidad absoluta en los autores acerca del concepto que estudiamos, ya que para algunos, el acto administrativo se caracteriza por una decisión general, para otros es una declaración de voluntad, otros más le agregan la uni

2. Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, T.I., Ed. Romá, México, D.F., 1965, 13a. Edición, P. 222.

3. Serra Rojas, OP. CIT., T.I., P. 222

lateralidad y la concreción a dicha declaración". (4). El mismo autor define al acto administrativo como "Una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (5)

Siguiendo con la doctrina administrativa mexicana, Pérez de León señala al respecto "El acto administrativo ha sido objeto de frecuentes discrepancias en cuanto a su concepto". Y define al acto administrativo como "El medio por el cual se manifiesta la actividad de carácter jurídico que realiza el poder público. (6).

Por lo que respecta a la doctrina extranjera, tampoco ha unificado criterios sobre el concepto del acto administrativo.

Manuel María Díez define el acto administrativo como "Una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de la potestad pública". (7).

4. Acosta Romero, OP. CIT., P. 413

5. Acosta Romero, OP. CIT., P.P. 413-414

6. Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, México. D.F. 1986, 7a. Edición. P. 147.

7. María Díez, Manuel. El Acto Administrativo, Editorial Tipográfica Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina 1956, 2a. Edición, P. 131.

Agustín A. Gordillo lo conceptúa como "La declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa". (8).

Para el tratadista español García Oviedo el acto administrativo "Es una declaración de voluntad de un órgano público preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir por vía de autoridad, un efecto de derecho para la satisfacción de un interés administrativo". (9).

En conclusión, la mayoría de los autores coinciden en las características para definir el acto administrativo, éste es, señalan que es una manifestación unilateral externa de la voluntad, emitida por un órgano de la Administración Pública conforme al ordenamiento jurídico que regula su actividad, que tiene el carácter de ejecutiva en virtud del interés público que persigue, tiene como finalidad primordial e inmediata producir situaciones jurídicas subjetivas, de lo anterior podemos establecer que ésta última característica es la que diferencia el acto administrativo de los que son considerados como tales y que realizan los Poderes Legislativos y Judicial, como lo son, el manejo del presupuesto, designación de funcionarios, etc., ya que éstos, desde un punto de vista muy particular, más que actos administrativos, consideramos que se trata de actos de administración, atendiendo a que estos últimos se agotan dentro del mismo órgano que lo emite y no producen efec-

8. Gordillo A., Agustín, Tratado de Derecho Administrativo T.I., Ediciones Macchi-López, Buenos Aires, Argentina, 1960, Única Edición, Capítulo VIII P.P. 13-14.
9. García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, T.I., Editorial EISA, Madrid, España 1955, 3a. Edición, P. 266.

tos que redunden en forma directa en la esfera jurídica de los gobernados.

Por lo que se refiere a los actos que lleva a cabo el Poder Ejecutivo y que son considerados como formalmente administrativos y materialmente legislativos y judiciales, como lo son la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, así como el de resolver sobre las controversias que se substancien en los Tribunales Administrativos, al respecto estimamos que en este sentido es permisible utilizar el concepto duplo que se tiene del acto administrativo, éste es formal y material.

## I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo como especie del género acto jurídico, requiere para su validéz y eficacia, una serie de elementos esenciales.

Serra Rojas clasifica los elementos del acto administrativo, con lo cual coinciden varios autores, en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales. (10)

### A) Elementos Subjetivos.

Dentro de éstos encuadramos a los sujetos activo y pasivo del acto administrativo, el sujeto activo lo es en todo momento la Ad-

10. Serra Rojas. OP.CIT., T.I. P. 240.

ministración Pública a través de los Organos que la componen conforme al marco de su competencia, el maestro Gabino Fraga señala - respecto a la competencia en el derecho administrativo. "Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los Organos de la administración". (11).

En nuestro sistema jurídico, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el ordenamiento legal que se encarga de establecer la competencia y atribuciones de los distintos Organos que integran el Poder Ejecutivo.

El maestro Acosta Romero, respecto a la competencia señala - acertadamente "... La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de Acuerdos o Decretos del Ejecutivo". (12).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha vertido diversas ejecutorias en el sentido de que solamente a través de esos actos puede la autoridad ser competente para realizar determinada actividad, y como ejemplo citaremos algunas ejecutorias:

11. Fraga Magaña, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D.F., 1965, 24a. Edición, P. 267.
12. Acosta Romero, OP. CIT., P. 418.

## AUTORIDADES

"Las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite". (13).

Como tesis relacionadas con la anterior y que se encuentran - en el mismo texto, tenemos las siguientes:

### AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

"Los actos de las autoridades administrativas, que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías".

### AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS .

"Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional". (14).

13. Tesis Jurisprudencial Núm. 46, Pág. 89, del Tomo correspondiente a la octava parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1975, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.
14. Tesis Jurisprudencial del Tomo correspondiente a la octava parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1975. Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

La actividad administrativa debe estar regulada por un acto legislativo, sin embargo la práctica ha demostrado que dentro de esta actividad se presentan una diversidad de problemas y principalmente por desconocimiento de las leyes y reglamentos, realmente en muchas ocasiones se otorgan facultades a través de acuerdos o en circulares.

En relación con el sujeto pasivo del acto administrativo, -- Acosta Romero señala "Los sujetos pasivos son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal". (15)

Consideramos que como consecuencia de la emisión de un acto administrativo surge una relación jurídica entre la Administración Pública y los gobernados, puesto que estos últimos serán quienes se vean beneficiados o transgredidos en su esfera jurídica.

Dentro de los elementos subjetivos la doctrina ha incluido la manifestación de voluntad del órgano de la Administración Pública, y como elemento esencial debe revestir las características que se requieren para la manifestación de voluntad de los actos jurídicos en general, esto es, debe ser espontánea y libre de todo vicio, -- sea dolo, error o violencia, que en un momento dado puedan afectar la validez del acto administrativo.

Otro de los problemas que se plantean con relación al punto - en comento y que la mayoría de la doctrina administrativa mexicana hace constante alusión, y que consiste cuando la expresión del proceso volitivo del sujeto activo del acto administrativo es emitido por un órgano colegiado, al respecto, el maestro Gabino Fraga señala: "En relación con este elemento del acto administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano de la administración. Normalmente, sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trate". (16).

De lo anterior se desprende que para que sea válido un acto administrativo emitido por un Organismo Colegiado, debe ser a través de una reunión oficial de los integrantes de dicho órgano.

B) Elementos Objetivos. a) objeto b) causa c) fin

A) El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, (17) la mayoría de los autores coinciden en señalar que en relación al objeto le son aplicables las reglas del derecho común, como son:

16. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 269.

17. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México, D.F. 1966, la Edición, Pág. 174.

1. Debe ser determinado o determinable para que tenga plena válidez para el Derecho, Rojina Villegas señala al respecto, "Se considera que la cosa no es determinada ni susceptible de determinarse cuando solo se atiende al género, sin precisar la especie y cantidad. La determinación en género que tiene interés para las ciencias naturales, carece de valor en el Derecho porque se considera que cuando la cosa está determinada solo en cuanto a su género, no es determinable jurídicamente". (18).

Esto es, la autoridad administrativa debe precisar en su individualidad, el objeto del acto administrativo que vaya a emitir a efecto de que tenga plena válidez jurídica.

2. Posible, física y jurídicamente. El objeto del acto admistrativo es físicamente posible cuando existe en la naturaleza o pueda llegar a existir, ésto es, que pueda ser ejecutado por la persona obligada o por otra en lugar de ella.

El derecho común establece que no puede ser materia de una relación jurídica las cosas que no existen y las que no pueden llegar a existir, será posible jurídicamente cuando se encuentra dentro del comercio y es determinable en cuanto a su especie.

El artículo 748 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común establece "Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la Ley". Como comple--

18. Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil T. III, Editorial Porrúa, México, D.F.-1965, 13a. Edición, P. 64.

mento, el artículo 749 del mismo Ordenamiento señala "Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la Ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular".

3. Debe ser lícito. El objeto del acto administrativo debe realizarse conforme lo disponen los ordenamientos de Derecho Públicos, buscando en todo momento el buen desarrollo de la función administrativa y por ende la satisfacción del interés público.

Cabe mencionar que la doctrina administrativa no ha establecido una teoría de las nulidades que puedan ser aplicadas a los actos administrativos ilícitos, por su parte la legislación administrativa tampoco es clara al señalar la sanción que se asigne a los actos que contravengan las normas de Derecho Público.

B) La causa, se le conoce también como el presupuesto de hechos y el motivo, se encuentra conformado por las circunstancias que la autoridad administrativa toma en consideración para emitir su acto.

Acosta Romero señala que la causa o motivo no constituye un elemento objetivo, sino más bien se trata de una modalidad del acto administrativo, en virtud de que el presupuesto de hecho es previo al acto, opinión a la cual nos adherimos, en virtud de que la autoridad administrativa tiene un lapso previo a la emisión de un acto administrativo por lo que se debe tener en cuenta el "por que" de su manifestación de voluntad, que en ocasiones ni siquiera

se llega a conocerse en el mundo jurídico.

C) El fin, como último elemento subjetivo tenemos el fin que persigue la emisión del acto administrativo y que en todo momento debe ser la satisfacción del interés público.

De igual manera, el fin no es considerado como un elemento -- subjetivo del acto administrativo, lo clasifican como un elemento accidental, en nuestra opinión estimamos que si el fin de todo acto administrativo es la satisfacción del interés colectivo, más - que un elemento subjetivo o una modalidad, el fin es una caracte-- rística propia de la naturaleza de la función administrativa.

C) Elemento Formal. La forma de la declaración de la voluntad del Organismo Administrativo.

Gutiérrez y González define a la forma como "El conjunto de - elementos sensibles que revisten exteriormente a las conductas que tienden a la creación, modificación, conservación, transmisión o - extinción de los derechos y obligaciones y cuyos efectos dependen en cierta medida de la observancia de esos elementos sensibles se gún la exigencia de la organización vigente". (19).

En el Derecho Administrativo, la forma del acto es generalmente por escrito dictado conforme a las facultades concedidas expresamente por la Ley Administrativa, observando en todo momento el -

19. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica. Puebla, México 1976, 5a. Edición, P. 246.

principio de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución General, a pesar de esta formalidad, existen casos en que el órgano de la administración pública se abstiene de externar su manifestación de voluntad y se está en presencia de lo que se conoce como el silencio administrativo que implica una transgresión al artículo 80. Constitucional.

### I.3. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Toda vez que se han conformado los elementos esenciales para su validez, el acto administrativo produce diversos efectos que se hacen consistir en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general. (20).

La Doctrina Administrativa ha unificado criterios en relación a las características que presentan los derechos y obligaciones -- que se originan con la emisión de un acto administrativo, éste es, son personalísimos e intransmisibles, sin embargo nuestra legislación administrativa en algunos casos permite que se realicen actos de derecho privado (hipotecas, cesiones o enajenaciones) derivados de un derecho otorgado con motivo de la manifestación de un acto administrativo, siempre y cuando haya autorización expresa de la autoridad, así tenemos que el artículo 28 de la Ley Orgánica -- del Departamento del Distrito Federal en su fracción II al referir

se a la caducidad de las concesiones de los servicios públicos, -- que dispone:

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

I. ....

II. Porque se ceda, hipoteque, enajene, o - de cualquier manera se grave la concesión o - algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de- que se trate, sin previa autorización por es crito del Departamento del Distrito Federal.

Otro de los aspectos que ha interesado de sobremanera a la doctrina administrativa, lo constituye los derechos que se originan - con motivo de la emisión de un acto administrativo, en virtud de - que se les ha considerado como derechos reales toda vez que pasa a formar parte del patrimonio del particular a quien se dirigió el - acto administrativo, en un momento dado si se puede acrecentar el patrimonio del particular, sin embargo, debe ser de acuerdo a las - modalidades que le imponga el interés público, quien no puede es- - tar en un plano inferior al interés particular, como complemento - cabe señalar que las relaciones jurídicas que se ocasionan con mo-

tivo de la expresión de un acto administrativo, se regulan por las normas de Derecho Público y mientras que la figura jurídica, derechos reales, se norma por reglas del derecho privado y como lo señala acertadamente Acosta Romero, es una situación que no tiene cabida en el Derecho Administrativo. (21).

Otra de las características de los efectos que produce la emisión de un acto administrativo, es que son oponibles a todo el mundo, respecto a esta regla, el maestro Gabino Fraga señala, "Esta-regla general se explica y justifica teniendo en cuenta que en el Derecho Administrativo el Estado realiza actos que tienden a la --satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría lle-garse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él enco--mendados no pudieran oponerse a todos los miembros de la colectividad, estén o no representados en el momento de la realización del-acto. De manera que, mientras en el Derecho Civil la regla es que los actos sólo producen efectos para las partes, en el Derecho Ad-ministrativo lo es la de que los actos tiene una eficacia erga om-nes". (22).

No obstante, lo arriba citado, la Administración Pública debe de respetar en todo momento, los derechos adquiridos por los gober-nados, ya sea por la emisión de un acto anterior de Derecho Públi-co, o por uno de Derecho Privado.

21. Acosta Romero, OP. CIT., P. 431

22. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 280.

#### I.4 EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Conformado el acto administrativo con todos sus elementos esenciales y suponiendo su legitimidad, requiere su cumplimiento para realizar en forma eficaz la función administrativa.

En principio el cumplimiento de los actos administrativos debe ser voluntario por parte del particular a quien se dirigió el acto, sin embargo cuando esto no sucede, la Administración Pública posee los medios efectivos para su ejecución forzosa conforme lo estatuyen los ordenamientos jurídico administrativos, al respecto Serra Rojas señala "La ejecutoriedad es la facultad de la Administración Pública para ejecutar los actos que de ella emanan, salvo los casos de excepción de intervención de los Tribunales". (23).

La regla anterior se justifica en virtud de que así lo requiere la satisfacción de necesidades colectivas.

En una simple aseveración, la acción directa de la autoridad administrativa, puede señalarse que en un momento dado deja en un estado de indefensión al gobernado, sin embargo, las propias leyes administrativas proveen los medios de defensa que puede invocar el particular para impugnar un acto de autoridad que le cause un perjuicio en sus derechos, además de tener la posibilidad de acudir a los Tribunales Federales, en vía de amparo, a efecto de que sea revisado el acto de molestia y posteriormente se pronuncie el fallo-

23. Serra Rojas, OP. CIT., T.I., 267.

sobre su legalidad o ilegalidad en su caso.

Por lo que corresponde a los medios por los cuales se extingue un acto administrativo, en nuestra opinión consideramos acertada -- por cuestiones prácticas, la clasificación que al respecto establece Acosta Romero, quien señala "El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que hemos clasificado, por razones metodológicas, en:

1) Normales            y            2) Anormales".    (24)

1) Medios Normales

El citado autor en relación con los medios normales, señala -- que el acto administrativo se extingue por la realización de su objeto en forma voluntaria, tanto por los órganos internos de la Administración Pública como por los particulares.

2) Medios Anormales

Referente a los medios Anormales los ha llamado así en virtud de que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifica, impiden su realización, o lo hacen ineficaz, y enumera los siguientes medios:

24. Acosta Romero, OP. CIT., P. 437.

a) Revocación.

En Materia Administrativa la revocación consiste en la facultad que otorga la ley a la autoridad de emitir un nuevo acto administrativo cuyo objeto es dejar sin efecto, parcial o total, un acto anterior, por razones de oportunidad, técnica y por interés público.

La excepción a esta regla la constituye el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación que establece:

**Artículo 36.** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución".

b) Rescisión.

Para el autor que analizamos, la rescisión consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en el caso de incumplimiento de la otra parte.

Gutiérrez y González al referirse a la rescisión, señala ---  
"Es el acto jurídico unilateral mediante el cual se le pone fin, -  
salvo que la ley lo prohíba, de pleno derecho "ipso jure", sin ne-  
cesidad de declaración judicial, a otro acto bilateral, plenamente  
válido, por incumplimiento culpable, en éste, atribuible a una de  
las partes". (25).

En derecho administrativo es aplicable esta figura, cuando se  
está en presencia de actos administrativos que tengan el carácter-  
de contratos o convenios, así tenemos el artículo 43 de la Ley de  
Obras Públicas que señala:

Artículo 43. Las Dependencias y Entidades -  
podrán rescindir administrativamente los con-  
tratos de obra por razones de interés gene--  
ral o por contravención de los términos del-  
contrato o de las disposiciones de esta Ley.

Por otro lado, hay ordenamientos que utilizan la rescisión co-  
mo sinónimo del vocablo revocación o lo utilizan para dar por ter-  
minado un acto unilateral, verbigracia, el artículo 27 de la Ley -  
Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su Fracción IX,-  
que señala:

Artículo 27. Las concesiones para la pres--  
tación de servicios públicos que otorgue el-

25. Gutiérrez y González, *OP. CIT.*, P. 519.

Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal,-- se sujetarán a las siguientes normas:

Fracción IX. El Departamento del Distrito Federal podrá, en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión -- sin que exista motivo de caducidad o hecho -- grave del concesionario que dé lugar a la -- rescisión de la misma.

Consideramos que aunque las dos figuras jurídicas a que nos -- referimos, dan por terminado un acto jurídico, existe una diferencia entre la revocación y rescisión, puesto que la primera es propia de los actos unilaterales como en el caso mismo de las conce-- siones o en el otorgamiento de una licencia de construcción, la -- segunda es aplicable en los casos en que exista un acuerdo de vo-- luntades, como los contratos de obra pública.

#### C) La Prescripción.

El acto administrativo deja de tener efecto por el simple -- transcurso del tiempo, conforme lo dispongan las leyes administra-- tivas respectivas, siendo que los plazos para que opere la pres-- cripción varían según el caso, y la cual deberá ser peticionada a-- la autoridad adminsitrativa que emitió el acto.

d) Caducidad.

Por caducidad, cuando su existencia está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo del sujeto pasivo y éste no cumple con ellas durante el tiempo que le fue determinado para su realización, por lo general esta figura se aplica en las concesiones y debe ser la autoridad administrativa quien declare que la caducidad ha operado.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 28, establece:

**Artículo 28.** La caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal en los siguientes casos:

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

II.- Porque se ceda, hipoteque, enajene, o de cualquier manera se grave la concesión o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal;

III.- Porque se modifiquen o alteren sustancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones o su -- ubicación, sin previa aprobación por escrito del Departamento del Distrito Federal;

IV.- Porque no se hagan los pagos estipula-- dos en la concesión;

V.- Porque no se otorgue la garantía a que - está obligado el concesionario;

VI.- Por la falta de cumplimiento de alguna- de las obligaciones contenidas en esta Ley o en la concesión.

El Departamento del Distrito Federal notifi- cará personalmente al concesionario o a su - representante la caducidad de su concesión y de inmediato podrá tomar posesión del servi- cio amparado por la misma. Los bienes afec- tos a la concesión cuya caducidad se declare, pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún - pago.

En la práctica administrativa se ha confundido a la prescrip- ción con la caducidad y en algunos casos se les utiliza como sínó- nimos, sin embargo, la prescripción opera por el simple transcurso del tiempo, mientras que la otra es aplicable en los casos que se- contraviene un acto que impone ciertas obligaciones al beneficia-- rio del acto administrativo.

e) Término y la Condición.

El acto administrativo puede dejar de producir sus efectos en virtud de llegar la fecha cierta que fue señalada para la vigencia del acto, así tenemos, el artículo 60 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, (26) que dispone:

Artículo 60. El tiempo de vigencia de las + licencias de construcción que expida el Departamento, estará en relación con la naturaleza y magnitud de la obra por ejecutar.

El propio Departamento tendrá facultad para fijar el plazo de vigencia de cada licencia de construcción de acuerdo con las siguientes bases:

- I.- Para la construcción de obras con superficie hasta de trescientos metros cuadrados la vigencia máxima será de doce meses;
- II.- Para la construcción de obras con superficie hasta de mil metros cuadrados, de veinticuatro meses, y
- III.- Para la construcción de obras con superficie de más de mil metros cuadrados, de treinta y seis meses.
- IV.- En las obras e instalaciones a que se refieren las fracciones I a IV del artículo-

anterior se fijará el plazo de la licencia - respectiva, según la magnitud y características particulares de cada caso. Si terminado el plazo autorizado para la construcción de una obra, ésta no se hubiere concluido, para continuarla deberá obtenerse prórroga de la licencia y cubrir los derechos por la parte no ejecutada de la obra; a la solicitud se acompañará una descripción de los trabajos que se vaya a llevar a cabo y croquis o planos, cuando sea necesario. Si dentro de los seis meses siguientes al vencimiento de una licencia no se obtiene la prórroga señalada, será necesario obtener nueva licencia para continuar la construcción.

Existen también casos en que la extinción de un acto administrativo depende de un acontecimiento futuro de realización incierta, como sucede en la misma caducidad de las concesiones, donde será aplicable únicamente cuando se contravengan las obligaciones -- que consten en ella y puede suceder que en un momento dado no surjan dichas hipótesis.

f) La Renuncia de Derechos.

La legislación administrativa ha establecido como medio de extinción de los actos administrativos la renuncia expresa de los derechos que otorga este último, renuncia que debe realizar bajo los

siguientes supuestos, que enumera Acosta Romero. (27).

1.- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando, se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.

2.- Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

3.- Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

Así tenemos el artículo 21 de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece en su fracción II.

Artículo 21. Las concesiones sobre inmuebles de dominio público se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:

Fracción I .....

Fracción II. Renuncia del Concesionario.

g) Irregularidades e Ineficacia del acto administrativo.

27. Acosta Romero, OP. CIT., P. 441.

La teoría de nulidades en Materia Administrativa ha constituido un problema de gran preocupación para la doctrina administrativa en general, en virtud de que no se ha establecido las sanciones que correspondería a los actos administrativos en los que no concurren algunos de sus elementos esenciales o requisitos de validez, --ésto es, será inexistente el acto, será nulo absoluto o tendrá una validez relativa.

En nuestro sistema jurídico, la legislación administrativa -- tampoco ha sido clara al referirse a la nulidad de los actos administrativos, simplemente hace alusión que los actos que sean contrarios a lo que disponen las leyes de Derecho Público serán declarados nulos de pleno derecho, quizá se deba a lo que establece el artículo Octavo del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común.

Al respecto Acosta Romero señala "Para nosotros, en Derecho -- Administrativo, creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente, la nulidad o inválidez del acto.

La doctrina no ha sido acorde sobre el particular y considera mos, por lo tanto, que estos conceptos están en plena evolución y, en nuestro particular punto de vista, estimamos que en Derecho Ad- ministrativo es más propio hablar, como ya hemos hecho mención, de irregularidad del acto administrativo, de sus elementos o de las - modalidades y circunstancias de éstos, que provoquen ineficacias, - o falta de efectos, con la siguiente declaración de inválidez o - anulación". (28).

Ahora bien, se presenta otro problema al establecer que auto- ridad debe declarar la nulidad de los actos administrativos, en -- nuestra opinión estimamos que la ley que regula el acto debe pre-- veer los medios de impugnación que puede invocar el particular o - bien puede acudir a los Tribunales Administrativos o a los Tribuna- les Federales, en Materia de Amparo, a efecto de que se pronuncie- que el acto que se impugna es nulo.

Pensamos que la teoría de las nulidades en Materia Administra- tiva es un tema muy interesante que requiere un estudio más profun- do para establecer con precisión que tipo de nulidades deben apli- carse en el Derecho Administrativo.

- h) Extinción por decisiones dictadas en Recursos Administra- tivos o en Procesos ante Tribunales Administrativos Fede- rales en Materia de Amparo.

La extinción del acto administrativo puede realizarse a través de las sentencias dictadas en Tribunales Administrativos o en Tribunales Federales, en donde se declarará que es nulo el acto de molestia, o cabe la posibilidad de que se confirme el acto impugnado.

Como complemento a los conceptos anteriores del maestro Acosta Romero, cabe hacer mención que otro de los modos de extinción del acto administrativo lo constituyen la muerte o disolución del sujeto pasivo a quien iba destinado, como sucedería con la concesión, ya que, al no existir destinatario del acto, éste se extinguiría. (29).

29. Delgadillo Gutiérrez, OP. CIT., P. 188.

## **CAPITULO II EL SERVICIO PUBLICO.**

### **II.1. CONCEPTO DEL SERVICIO PUBLICO.**

### **II.2. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.**

### **II.3. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PUBLICO.**

### **II.4. EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.**

## II.1. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

Como muchas de las nociones del Derecho Administrativo, la noción de Servicio Público ha sido objeto, en la doctrina de prolongado debate, que lejos de encontrar un concepto más preciso y universal, lo dificulta más en la versatilidad de las concepciones -- que se han vertido sobre la figura jurídica en estudio, además, -- hay que tomar en consideración las singularidades de cada Estado, -- así como la época que en un momento dado se vive.

La noción de Servicio Público tiene su origen en la doctrina administrativa francesa con los sostenedores de la llamada "Escuela del Servicio Público" (30) entre los cuales destacan las -- ideas de Duguit, Jézé y Bonard, quienes identificaban la noción de Servicio Público como fundamento, justificación y límite de la -- existencia del Derecho Administrativo.

La noción clásica de Servicio Público, ha sido desvirtuada -- por la doctrina contemporánea, ya que en la época actual es inadmisible aceptar que la única materia del Derecho Administrativo es -- la relativa a la prestación de los Servicios Públicos, tal y como lo sostenían los precursores de la noción clásica, sin embargo hay que tener en cuenta que en el momento en que se desarrollo la llamada Escuela del Servicio Público imperaban circunstancias, sociales, políticas y económicas, muy distintas a las que hoy en día -- se viven en una sociedad tan compleja como la nuestra.

30. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 21.

La doctrina administrativa moderna, en general, a pesar de haber superado en parte a la noción clásica del servicio público, -- tampoco ha sido precisa para definir al Servicio Público, principalmente se debe a que en el país de origen del concepto en estudio, se encuentra también en crisis, ésto es, en el Derecho Administrativo Francés se ha dado una amplitud a las actividades designadas como servicios público, así tenemos que existen servicios públicos comerciales, servicios públicos industriales y servicios públicos sociales, (31) actividades que en su mayoría son realizados por particulares, de ahí que resulte difícil establecer una definición precisa de la noción que analizamos y como consecuencia también existe la dificultad para resolver el problema que se presenta para determinar qué régimen jurídico deba regular la prestación de los servicios públicos, ésto es, normas de derecho público o -- normas de derecho privado.

García Oviedo y Martínez Useros al referirse a las consideraciones anteriores señalan "La crisis de la noción de servicio público tiene dos causas fundamentales, que operan en sentido contrapuesto, pero se complementan; La penetración del derecho privado en los servicios públicos y del derecho público en las empresas -- privadas". (32).

Por lo que corresponde a la doctrina administrativa mexicana, desde un punto de vista muy particular, ha tenido un gran avance -- al referirse a la teoría del servicio público, principalmente Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

31. Feiser Gustave. Droit Administratif, Orziene Edition Dalloz, Paris, Francia 1963, 11a Edición, P.119

32. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. Derecho Administrativo T.II., Editorial EUSA, Madrid, España 1968, 9a. Edición, P. 211.

El maestro Fraga, señala sobre la noción del servicio público, "... La doctrina del servicio público como noción única para fundar la existencia del Derecho Administrativo es inadmisibles y, de acuerdo con Waline, no se puede decir que el Derecho Administrativo sea el derecho de los Servicios Públicos, como grandes juristas, tales como Duguit y Jézé, lo habían señalado a principios del siglo XX". (33).

Por su parte Serra Rojas al hablar sobre la noción de servicio público, establece "La noción contemporánea de servicio público comprende una parte de la actividad de la Administración Pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes", (34)- con este comentario, el maestro Serra Rojas rompe con la noción -- clásica del concepto de Servicio Público, quien identificaba al -- servicio público como la piedra angular del derecho administrativo.

Como se desprende de las anteriores aseveraciones, hoy en día podemos afirmar la inaplicabilidad de la noción clásica del Servicio Público como la materia única del derecho administrativo, luego entonces, debemos concluir que la prestación de los servicios - públicos corresponde a una materia más que regula el derecho administrativo, con características bien definidas que lo diferencian de las otras materias que trata el derecho administrativo y que -- mas adelante analizaremos.

33. Fraga Magaña, *OP. CIT.*, P. 23.

34. Serra Rojas, *OP. CIT.*, T.I., P. 48.

## II.2. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La doctrina administrativa en general no ha establecido una clasificación única al referirse a los servicios públicos, esto se debe principalmente a las características que presentan los sistemas jurídicos de cada Estado, esto es, los autores administrativos han pronunciado su clasificación de esta actividad, en congruencia con la legislación de su país de origen o de estudio, por lo cual se dificulta el establecer una clasificación universal sobre los servicios públicos.

García Oviedo y Martínez Useros (35), clasifican a los servicios públicos de acuerdo a determinadas circunstancias, así tenemos, en cuanto a su importancia, pueden ser esenciales o secundarios; por razón de su utilización, obligatorios o facultativos; en razón de su competencia, en exclusivos y concurrentes; de acuerdo a la persona de quien dependen, se dividen en estatales y locales; por razón de los usuarios, se clasifican en generales y especiales; por la manera como satisfacen las necesidades públicas pueden ser directos o indirectos.

Otra parte de la doctrina administrativa, entre ellos Rafael-Bielsa (36), clasifican a los servicios públicos como propios e impropios, siendo los primeros los que deban ser prestados por la Administración Pública o por los particulares mediante una concesión

35. García Oviedo y Martínez Useros, OP. CIT., P. 267.

36. Citado por Serra Rojas, OP. CIT., T.I.P. 113.

administrativa, los segundos se caracterizan por ser prestados por los particulares, el Estado únicamente se limita a su reglamentación, clasificación que ha sido criticada en virtud de que en ocasiones los servicios públicos improprios no persiguen el satisfacer necesidades generales en forma inmediata.

En este orden de ideas, y para el objetivo que se pretende en el presente trabajo, utilizaremos la clasificación que vierte el -- maestro Serra Rojas (37), por considerarla congruente con nuestra legislación administrativa, en este sentido, podemos clasificar -- los servicios públicos de la siguiente manera:

1.- Servicios Públicos Federales. El artículo 124 de la Constitución General determina "Que las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Tal separación de facultades nos remite a la prestación de los servicios públicos federales, los que quedan a cargo de las autoridades federales de -- acuerdo con el grado de competencia que corresponda a cada una de ellas en los términos del artículo invocado.

El Dr. Serra Rojas subclasifica los servicios públicos federales en :

a) Exclusivos, aquellos que presta la Administración Pública Federal, sin posibilidad de concesionar a los particulares para su

prestación, como lo son, el de correos, telégrafos, banca y crédito y los demás señalados en el artículo 28 de nuestra ley fundamental.

b) **Concurrentes con los particulares**, que son aquellos que - debiendo ser prestados por la autoridad federal, son susceptibles de atención, bien directamente por la autoridad correspondiente, o bien en virtud de concesión otorgada por aquella a los particulares, los que ejemplifica el autor citado, como la radiodifusión, - teléfono, etc., pero en todo momento y durante su vigencia estará bajo vigilancia del Estado, de acuerdo con los principios de orden público que los rigen.

Complementando la idea anterior, podemos señalar que no solamente los servicios públicos federales son susceptibles de concesión, sino que dentro de nuestro sistema jurídico cabe la posibilidad de que los servicios públicos locales puedan ser concesionados a los particulares con arreglo a los ordenamientos jurídicos que los regula.

c) **Concurrentes con las demás entidades**, ocurre en aquellos - casos en los que no concurre la exclusividad de la competencia federal y son susceptibles de prestarse con la colaboración de las - autoridades locales y municipales.

2.- **Servicios públicos estatales**. Son los prestados por los gobiernos locales de los Estados, de acuerdo con la separación de competencia federal y local que determina el artículo 124 Constitucional.

Dentro de esta clasificación podemos establecer, que también pueden ser concurrentes con los particulares, ésto es, el gobierno local puede concesionar la prestación de los servicios públicos de su competencia y con arreglo a las disposiciones jurídicas que regulen dicha prestación, así tenemos al artículo 25 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigor que señala:

Artículo 25. A fin de que una empresa particular pueda prestar un servicio público, será necesario que, además de darse los presupuestos que prescriben los artículos anteriores de este capítulo, el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, le otorgue una concesión en la que se contengan las normas básicas que establece el artículo 27, así como las estipulaciones contractuales que procedan en cada caso.

Asimismo, cabe hacer mención que los gobiernos locales pueden celebrar entre sí pactos para la prestación de los servicios públicos locales, situación que prevé el ordenamiento legal en estudio en su artículo 30 el cual señala:

Artículo 30. El Departamento del Distrito Federal podrá celebrar convenios con los Estados y, en su caso, con los Municipios, a efecto de que el propio Departamento pueda-

prestar los servicios públicos concesionados a los habitantes de los Estados y Municipios, o éstos últimos a los habitantes - del Distrito Federal.

3.- Servicios Públicos Municipales. Son aquellos que por su naturaleza van dirigidos a la satisfacción de necesidades colectivas en relación con el manejo de una circunscripción territorial - determinada de acuerdo con los términos del artículo 115 de nuestra Constitución.

Es importante destacar el acierto en que incurre la Constitución General, al establecer en forma precisa, qué servicios públicos corresponde al municipio realizar su prestación.

### II.3. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PUBLICO.

La doctrina administrativa ha emitido diversas teorías para poder precisar una definición universal sobre el servicio público, atendiendo a diversas características políticas y económicas que en un momento dado se observan en un régimen jurídico determinado, sin embargo la misma doctrina ha admitido que la noción del servicio público es quizá la más imprecisa del Derecho Administrativo, al respecto es interesante el comentario que vierte Basavilbaso, que señala "Las definiciones de servicio público por otra parte no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos según los autores, de orden político-jurídico o político-económico,-

lo que produce indefectiblemente la mayor disparidad de criterios. (38).

Los aspectos económicos y políticos influyen de sobremanera - en el pensamiento de los tratadistas, ya que aquellos conforman el eje sobre el cual se establecen los sistemas jurídicos.

Así tenemos que las teorías para precisar o tratar de definir al servicio público son:

a) Teorías que identificaban al servicio público como toda - actividad del Estado.

Entre los autores que sostienen esta teoría destaca León Duguit, quien al referirse a la noción del servicio público, señala "El derecho administrativo es el derecho de los servicios público. El Estado constituye solamente un coordinador de servicios públicos" (39), teoría que ha sido desvirtuada, ya que hoy en día, el Derecho Administrativo estudia otras figuras.

b) Teorías que centran su atención al régimen jurídico aplicable a los servicios públicos.

Al respecto señala Jézé, "Asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivale a decir que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés-

38. Citado por Acosta Romero, OP. CIT., P. 503.

39. Citado por Reiser Gustavo. OP. CIT., P. 116.

general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derechos públicos". (47).

Hay autores que toman de mayor consideración para definir al servicio público, el régimen jurídico aplicable, sin embargo existen legislaciones que establecen un régimen mixto que regulan los servicios públicos, teniendo como causa principal la diversidad de actos que son considerados como servicios públicos y que son llevados al cabo por particulares.

La legislación de la materia en nuestro sistema jurídico ha sido clara al establecer que los servicios públicos serán regulados por normas de derecho público y en los casos en que la prestación de dicha actividad corresponda a los gobernados, cabe la posibilidad de que las relaciones jurídicas entre los concesionarios y usuarios puedan someterse a normas de derecho privado, pero en todo momento bajo vigilancia del Estado para protección del interés colectivo.

c) Teorías que consideran al servicio público como una parte de la actividad del Estado.

Los tratadistas Gabino Fraga y Serra Rojas han sostenido esta teoría y cuyas ideas han sido anotadas en párrafos anteriores.

40. Jozé, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo, T. II, Editorial DePalma, Buenos Aires Argentina 1949, 3a. Edición P.4.

Como complemento podemos señalar que hoy en día, como consecuencia del crecimiento de las sociedades, el derecho administrativo ha tenido que ajustarse a ese desarrollo, realizando una serie de actividades distintas a los servicios públicos a efecto de dar una debida satisfacción a las necesidades colectivas.

A pesar de haberse planteado diversas teorías para precisar - la noción del servicio público, sin haber un concepto universal sobre la figura jurídica en estudio, la doctrina administrativa en general coincide en señalar las características que debe revestir los servicios públicos, lo que nos interesa en este punto, así tenemos que todo servicio público debe ser:

1.- Continuo. Esto es la prestación de esta actividad debe ser ininterrumpida, en caso contrario repercutiría en perjuicio del interés colectivo, en nuestro sistema jurídico se prevee que en los casos de la suspensión de un servicio público deberá ser bajo ciertas circunstancias, como ejemplo tenemos la fracción XVIII del artículo 123 Constitucional que establece "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo".

En el supuesto de que la prestación de un servicio público se encuentre concesionado a los particulares, en caso de interrupción

de dicha actividad, procederá la caducidad del acto concesión, tal y como señala el artículo 28 de la Ley Orgánica del Departamento - del Distrito Federal, que en su fracción I establece:

**Artículo 28.** La caducidad de las concesio-- nes será declarada administrativamente por-- el Presidente de la República, a proposi--- ción del Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos siguientes:

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

2.- **Uniforme o igualdad.** El servicio tiene que ser dirigido en forma directa e inmediata, a la generalidad sin distinción algu-- na, siempre y cuando se esté dentro de los supuestos que estable-- cen las leyes y reglamentos respectivos.

3.- **Regularidad.** Es obligación de la autoridad quien dirige-- el servicio público, reorganizar y realizar todas las mejoras necesarias a efecto de que dicho servicio sea prestado en forma efi--- ciente de acuerdo a los ordenamientos jurídicos de derecho público que regulan dicha actividad.

Otros autores señalan como característica de los servicios pú-- blicos, la gratuidad del servicios, refiriéndose a que la presta--

ción de este servicio debe ser ajena a la idea de lucro, hoy en -- día por situaciones económicas y de financiamiento, es permisible-- que exista un beneficio como consecuencia de la prestación de un -- servicios público, siempre y cuando sea bajo vigilancia del Estado y que en ningún momento sea en exceso dicha utilidad, por estas -- consideraciones se ha desechado como característica propia de los-- servicios públicos a la gratuidad del servicio.

Ahora bien, en razón de las anteriores consideraciones y para el objetivo que se pretende en el presente trabajo, podemos defi-- nir al servicio público como la actividad técnica que conforme a -- las normas de derecho público, desarrolla la administración pública de acuerdo con la competencia derivada del artículo 124 Constitu-- cional o mediante concesión otorgada a los particulares, para sa-- tisfacer en forma continua, uniforme y regular, las necesidades co-- lectivas.

#### II.4. EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

Influída por la doctrina francesa, nuestra legislación, a par-- tir de la segunda mitad del siglo XIX, ya se refería al régimen de los servicios públicos. Sin embargo, su concepto se daba a través de dos diferentes acepciones; como prestación de servicios persona-- les de los ciudadanos en favor del Estado, tal y como lo establece la Constitución Federal en los siguientes preceptos:

Artículo 5.- Nadie podrá ser obligado a -- prestar trabajos personales sin la justa re

tribución y sin su pleno consentimiento.

En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta...

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumento que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...

Asimismo, nuestra legislación identifica al concepto de servicio público como la actividad que en forma constante, el Estado desarrolla para la satisfacción de una necesidad pública, como ejemplo podemos citar los siguientes ordenamientos:

En la Ley Federal del Trabajo

Artículo 452.- El escrito de emplazamiento de huelga deberá satisfacer los requisitos siguientes:

III.- El aviso para la suspensión de las labores deberá darse, por lo menos, con seis días de anticipación a la fecha señalada pa

ra suspender el trabajo y con diez cuando se trate de servicios públicos. El término se contará desde el día y hora en que el patrón quede notificado.

En la Ley General de Bienes Nacionales

**Artículo 4.-** Los bienes a que se refiere el artículo anterior pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio, o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

A pesar de esta doble acepción del término en estudio, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, hoy derogada, ya precisa y define al servicio público como "la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo.

Concepto que se reproduce en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (41) en vigor que dice:

41. ~~Ablicada~~ **Ablicada** en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1978.

**Artículo 23.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a -- las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo; -- la prestación de estos servicios es de interés público.

Criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de --- nuestra Nación en diversas ejecutorias que ha pronunciado para definir al servicio público, así tenemos:

"Vías Generales de Comunicación, Ley de Servicio Público".

"... Y estas operaciones están confirmadas por la noción del servicio público, que consistiendo éste en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económica o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y permanentes". (42).

42. Jurisprudencia No. 547 (sexta época) Pág. 908 volumen 2a. Sala, Tercera Parte, Apéndice -- 1917-1975.

**Servicio Público.** Concepto de, para efectos expropiatorios. (Legislación de Morelos).

"El artículo 2° de la Ley de Expropiación -- por Causas de Utilidad Pública para el Estado de Morelos, en su fracción I, textualmente estatuye que "Es de utilidad pública..."- el establecimiento, explotación fomento o -- conservación de un servicio público...", ahora bien, es de explorado derecho que el concepto vulgar o popular del mismo, ésto es, - el servicio público consiste en una actividad regular, continua y uniforme para satisfacer concretamente una necesidad colectiva" (43).

43. Tesis No. 540 Pág. 378, del Tomo Administrativa. Jurisprudencias, precedentes y Tesis sobre salientes sustentadas por los Tribunales Colegiados del Circuito.

**CAPITULO III. LA CONCESION DEL SERVICIO**

**PUBLICO EN DERECHO COMPARADO**

**III.1. DERECHO FRANCES**

**III.2. DERECHO ITALIANO**

**III.3. DERECHO ARGENTINO**

**III.4. DERECHO ESPAÑOL**

**III.5. DERECHO RUSO.**

### III.1. DERECHO FRANCÉS.

Los servicios públicos prestados con la colaboración de los particulares dentro del Sistema Jurídico Francés, se desarrolla bajo la concesión administrativa cuya naturaleza jurídica en la legislación que nos ocupa, corresponde a un contrato de Derecho Público, éste se desprende del Código Administrativo Francés que en su Título II Capítulo II referente a las disposiciones comunes a las administraciones, a las concesiones y a los arrendamientos, establece:

**Artículo L. 322-2.** En un plazo de un año - contado a partir de la publicación de los - cuadernos de cargos y de los reglamentos tipos, los contratos de concesión y los reglamentos en vigor, serán revisados cuando las condiciones de la explotación en curso se - comprueba que son más gravosas o más desventajosas para las colectividades o los usuarios, que aquellos resultados de la aplicación de las disposiciones previstas en estos cuadernos de cargo y reglamentos tipos.

En caso de desacuerdo entre la colectividad concedente y la concesionaria, sobre la revisión o las condiciones de la anulación -- del contrato será por decreto del consenso del Estado.

A pesar de que la concesión de los servicios públicos en Francia se somete a un acuerdo de voluntades entre la colectividad concedente y los particulares de conformidad con las normas de Derecho Público, es la autoridad administrativa quien unilateralmente establece las condiciones sobre las cuales deban prestarse estos - servicios, así tenemos el artículo L.321-1 del propio Código Administrativo Francés que dice:

**Artículo L. 321-1.** El Ministro del Interior encargado de la tutela y del control de las administraciones comunales, tendrá la siguientes facultades para sus misión:

1º. Proponer todas las disposiciones de orden económico o social tendientes a asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos comunales e intercomunales.

2° De establecer unos cuadernos de cargo - de tipo obligatorio aplicables a los servicios que sean explotados bajo el régimen de concesión o en arrendamiento, así como establecer los reglamentos tipos, aplicables a los que de entre ellos sean explotados en - administración de rentas estancadas.

Cabe mencionar que el Código Administrativo Francés al referirse a los cuadernos de cargo aplicables en materia de servicios-públicos concesionados, consideramos que está haciendo alusión a - las condiciones sobre las cuales deba versar la concesión de estos servicios.

### III.2. DERECHO ITALIANO.

La colaboración de los particulares para la prestación de los servicios públicos dentro del sistema jurídico italiano, se realiza mediante un acto unilateral que se traduce en la concesión administrativa que otorga el Estado, quien vigila en todo momento el - funcionamiento de la actividad concedida, así lo establece el Código Administrativo Italiano, que en su Título II, al referirse a la - concesión del servicio público de transporte en ferrocarril señala:

Artículo 225. Vigilancia gubernativa. El -  
cuidado de la construcción y la explotación-  
del tranvía extraurbano de tracción mecánica  
es ejercicio del Ministerio de Labores Públi-  
cas a través de normas establecidas que permi-  
tan la vigilancia de la concesión del ferro-  
carril a la industria privada.

Como comentario a lo anterior, podemos establecer que dentro-  
del sistema jurídico que tratamos, la concesión de los servicios -  
públicos se otorga, no por un acuerdo de voluntades, sino por me-  
dio de un acto unilateral de la administración pública, sin embar-  
go, estimamos que la Ley Administrativa Italiana se muestra un tan-  
to flexible al referirse a los derechos que obtiene el concesiona-  
rio, quien además de lograr ganancias pecuniarias, conserva la pro-  
piedad de ciertos bienes afectos al servicio público, en este sen-  
tido se pronuncia el Código Administrativo que vemos, en el capítu-  
lo referente al servicio público de transporte en ferrocarril en -  
su artículo 187 dice:

Artículo 187. Al vencimiento de la conce-  
sión, el concesionario conserva, además de-

la acción real, la propiedad de los objetos muebles, como la máquina de locomoción, vagones del ferrocarril y carros para el transporte de mobiliario de la estación a fábricas anexas, herramientas, materiales, combustibles y provisiones de cada especie.

Situación que no ocurre dentro de nuestra Ley Administrativa, toda vez que fenecido el término de la concesión, los bienes afectos al servicio público se revierten a favor del Estado, y en el supuesto de que este acto cause perjuicio al particular, la autoridad administrativa, por cuestiones de equidad, deberá indemnizar al concesionario.

### III.3. DERECHO ARGENTINO.

La concesión de los servicios públicos dentro del sistema jurídico del Estado Argentino se realiza mediante contrato administrativo celebrado entre la Administración del gobierno Argentino y los Particulares, sin embargo por causa de interés público, el Estado se ha reservado las medidas de Policía suficiente, de tal forma que se garantice la satisfacción de las necesidades colectivas, respetando en todo momento la situación económica del concesionario, en este sentido se ha pronunciado la Corte Suprema Nacional de la Argentina, quien en los fallos T.211, P.83 y T.51, - P. 179, establece:

"Se ha dicho que el contrato de concesión - es de Derecho Público y esta subordinado al régimen legal de la concesión, comprendido en los Poderes de Policía del Estado, que - rige lo concerniente a la organización y -- funcionamiento del servicio, aunque en su - aspecto económico debe en principio, respe- tarse el equilibrio de la situación del con- cesionario". (44)

José Canasi, tratadista administrativista de la Argentina, al respecto ha señalado "La administración pública no puede obrar - con arbitrariedad, modificando unilateralmente el contrato adminis- trativo. Las facultades de modificar, rescindir o revocar el con- trato administrativo en forma directa la asisten exclusivamente -- cuando así lo exige un interés público, que es lo que da fundamen- to y constituye la causa jurídica de tales atribuciones. (45)

El mismo autor al referirse a la concesión de los servicios - públicos de la República de Argentina, establece " En nuestro -- País, la tendencia es hacia la nacionalización, es decir, hacia la estatización, como ha ocurrido con los servicios telefónicos, de - gas, electricos, ferroviarios, telegráficos, etc., que antes se -- prestaban por el sistema de la concesión nacional o municipal, y - que hoy en día han adoptado sistemas estatizantes... (46)

44. Canasi, José. Derecho Administrativo T.II., Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1974, - Única Edición, P. 572

45. Canasi, José, OP. CIT., P. 507

46. Canasi, José, OP. CIT., P. 553

Lo que sucede en la Argentina, al igual que en nuestro sistema jurídico, el Estado ha retomado la prestación directa de los servicios públicos atraídos principalmente por la importancia que revisten las ganancias pecuniarias derivadas de la prestación de dichos servicios públicos, sin embargo cuando son prestados directamente por la administración pública, existe la posibilidad de que no cumplan con su objeto, esto es, satisfacer en forma continúa, uniforme y regular, las necesidades colectivas, debido fundamentalmente a la burocracia que un momento dado retarde o haga inoperante la prestación de estos servicios. La burocracia es un problema tan difícil de erradicar no solamente en el Estado Argentino, sino que también en nuestra Nación.

#### III.4. DERECHO ESPAÑOL

La prestación de los servicios públicos a cargo de particulares dentro del Sistema Jurídico Español, se realiza mediante contratos celebrados entre la autoridad concedente y los particulares en este sentido la Ley de Contratos del Estado en su artículo 62 dispone:

**Artículo 62.** El contrato mediante el cual el Estado encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio se regulará por la presente Ley y por las disposiciones especiales del respectivo servicio en cuanto no se opongan a aquellas.

Como complemento cabe señalar que el artículo 66 del ordenamiento en comento establece:

Artículo 66. La contratación de los -- servicios públicos adpotará cualquiera de las siguientes modalidades:

1a. Concesión; por la que el empresario gestionará el servicio a su riesgo y ventura.

2a. Gestión interesada; en cuya virtud es Estado y Empresario participarán en los resultados de la explotación del -- servicio en la proporción que se establezca en el contrato.

3a. Concierto con persona natural o jurídica que venga a realizando prestaciones análogas a las que constituyen el -- servicio público de que se trate.

4a. Mediante la creación de una sociedad de economía mixta en que el Estado-participe por sí, o por medio de un ente público estatal, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

A pesar de que el Sistema Jurídico Español acepta la posibilidad de contratar con los particular, mediante concesión, la prestación de los servicios públicos, del mismo ordenamiento en las normas contenidas en el título referente a los contratos de gestión -

de servicios públicos, se desprende que la autoridad administrativa es quien determina las condiciones necesarias que versen sobre la contratación de dichos servicios, por así exigirlo la satisfacción del interés colectivo, en este sentido se pronuncia el artículo 74 de la Ley de Contratos del Estado, que dice:

**Artículo 74.** La administración podrá modificar, por razón de interés público, las características del servicio-contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.

Como corolario podemos señalar que a pesar de que el sistema jurídico que nos ocupa, considera a la concesión de los servicios-públicos como un contrato de derecho público, de la Ley que analizamos se desprende que la concesión de estos servicios no está sometida a un acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y el particular, sino más bien se trata de un acto unilateral de la autoridad administrativa concedente.

### III.5. DERECHO RUSO.

En el sistema jurídico ruso y en relación con la prestación de los servicios públicos, en principio debemos mencionar que es el Estado quien a través de una planeación estatal, desarrolla la prestación de estos servicios de tal forma que asegure plenamente la satisfacción de los intereses de la colectividad, en este sentido, el artículo 24 de la Constitución de la República Socialista -

Federativa Soviética de Rusia, establece:

Artículo 24. En la República Soviética - Federativa de Rusia, existen y se desarrollan los sistemas estatales de sanidad, de previsión social, de comercio y alimentación pública, de servicios públicos y municipales.

El Estado estimula la actividad de las cooperativas y de otras organizaciones sociales en todas las esferas de los servicios a la población. Contribuyen al fomento de la educación física y el deporte de masas.

Como comentario al segundo párrafo del precepto citado, se desprende que si se admite la posibilidad de que la prestación de los servicios públicos se realice con la colaboración de los particulares, por ser un derecho fundamental de los ciudadanos rusos de conformidad con el artículo 46 de la Constitución que analizamos, que señala:

Artículo 46. Los ciudadanos de la República Socialista Federativa de Rusia tienen derecho a participar en la administración de los asuntos del Estado y de la sociedad, en el examen y adopción de las leyes y decisiones de trascendencia estatal y local.

A pesar de lo anterior, cabe destacar que la ley fundamental de rusia no precisa la figura jurídica sobre la cual deba llevarse a cabo dicha cooperación, situación con la cual no estamos de acuerdo, toda vez que la colaboración de los particulares en las funciones estatales corresponde a una de las actividades de suma importancia en cada Estado, cuyas bases y funcionamiento se debe establecer en las constituciones de cada Nación, como acertadamente lo señala nuestra Carta Magna al referirse a la concesión de los servicios públicos.

**CAPITULO IV. LA CONCESION ADMINISTRATIVA.**

**IV.1. CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA.**

**IV.2. DIFERENCIAS ENTRE LA CONCESION Y LA  
AUTORIZACION, PERMISOS O LICENCIAS.**

**IV.3. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.**

**IV.4. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.**

**IV.5. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION.**

**IV.6. LIMITACION CONSTITUCIONAL EN MATERIA  
DE CONCESIONES.**

#### IV.1. CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA.

El concepto de concesión no tiene un significado definido dentro de la doctrina administrativa que sea aceptado universalmente a pesar de que constituye uno de los medios fundamentales por el cual el Estado efectúa su labor administrativa.

El problema radica principalmente de la influencia en los autores y legislaciones administrativas, de las características de los regímenes políticos, como se anotó en el capítulo anterior, tenemos que existen sistemas jurídicos que admiten a la concesión como un acuerdo de voluntades, un acto contractual, otros lo reglamentan como un acto unilateral de la administración pública, ahora bien, en este orden de ideas y para el objetivo que se pretende, pondremos mayor atención a nuestra doctrina y legislación administrativa.

En principio debemos hacer mención que durante el desarrollo del siglo XIX, la administración pública le daba el carácter de -- contrato a la concesión, sin embargo con el transcurso del tiempo y con el crecimiento desmedido de la sociedad, el Estado para proteger el interés general, se ha visto en la necesidad de prestar directamente aquellas actividades primordiales para la colectividad, o a través de facultar a los particulares para que asuman a su cargo la actividad estatal de acuerdo a las normas de derecho público y conforme lo establezca el interés general.

Gabino Fraga al referirse al concepto de la conce--

sión administrativa, establece: "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". (47).

Por su parte el maestro Serra Rojas señala "La concesión es -- un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial". (48).

Para Acosta Romero la concesión administrativa significa, "El acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley". (49).

De las consideraciones expuestas, podemos establecer como elementos de la definición de la concesión administrativa los siguientes:

a) Son otorgados unilateralmente por el Estado, a través de un acto discrecional, en virtud de que la autoridad administrativa

47. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 242.

48. Serra Rojas, OP. CIT., T.II, P. 269.

49. Acosta Romero, OP. CIT., P. 469.

propone y condiciona al concesionario el acatamiento de lo reglamentado y a la sumisión de las disposiciones que el Estado pudiera dictar.

b) Crean en favor de un particular, persona física o jurídica colectiva, un derecho que antes no tenía, las personas físicas o morales tienen la opción de pedir, pero al hacerlo han de aceptar condicionalmente, debiendo cubrir todas las requisiciones que para ese fin exige la autoridad administrativa, conservando ésta ciertos derechos de poder, que son inherentes al Estado como Gobierno, con lo cual obliga al concesionario al cumplimiento regular, continuo y eficiente de lo concedido.

c) Ese derecho puede consistir en la explotación de un servicio público o en el aprovechamiento de bienes propios de la Nación.

Nuestra legislación administrativa, no ha tenido un significado definido sobre el concepto en estudio, continuamente se le identifica y confunde con la autorización, la licencia o permiso, situación que nos ocuparemos en el siguiente punto.

#### **IV.2. DIFERENCIAS ENTRE LA CONCESION Y LA AUTORIZACION, LICENCIA O PERMISO.**

En principio sobre la institución tripartita que pretendemos diferenciar, es necesario establecer que solo puede permitir, licenciar o conceder el que este facultado para ello, como nuestra Constitución Federal así lo hace en la división de poderes y en ---

términos generales delimita las facultades de cada uno de ellos.

Partiendo desde el punto esencial de estas figuras, que no -- son contratos sino meras situaciones de hecho, que en controversia llegan a los otros Poderes de la Unión, pero este suceso siempre -- será actuando la administración como Gobierno y no como particular.

Entrando en materia, la autorización el permiso o licencia y -- la concesión no han sido definidas y diferenciadas de una manera -- clara dentro de nuestra legislación administrativa, en este sentido vemos usar indistintamente por la autoridad administrativa las -- tres figuras que aludimos, llegando muy seguido a confundirse la -- autorización con el permiso o viceversa y lo mismo la concesión -- con las dos anteriores.

Referente a la autorización, el diccionario de legislación y -- jurisprudencia de Joaquín Escriche, señala "Consiste en el consen -- timiento tácito o expreso que damos a una persona que se haya bajo nuestra potestad o que no puede obrar a su nombre o al nuestro sin nuestra participación para que haga alguna cosa que no podía se -- sin este requisito, llamese también autorización la legalización -- que pone el escribano o notario en alguna escritura o instrumento -- de forma que haga fé pública. La confirmación o comprobación de -- alguna proposición o doctrina con autoridad, sentencia o texto de -- alguna Ley o autor y la aprobación o calificación de alguna cosa y el instrumento en que se da potestad o facultad a uno para algún -- acto". (50).

50. Escriche Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Editorial Noraja -- California, 1974. P. 320.

En esta última acepción es como debemos considerar la autorización, pues verdad es que el autorizado solo lo sera el facultado con poder para algún fin, luego entonces en el derecho administrativo la autorización es solo la potestad jerarquizada que se le confiere a una persona de derecho público, para que cumpla un acto que excede a su competencia, por otra autoridad que esta legalmente facultado para ello, mientras tanto que la concesión puede ser otorgada a favor de un particular a efecto de que realice una actividad que originalmente le corresponde a la autoridad administrativa.

La licencia o permiso fue creada por el Estado Moderno, con el fin de una mejor administración para la satisfacción de las necesidades públicas, como son mercados, comercios, salubridad, etc.

La licencia o permiso consiste en un simple acto unilateral, -reglamentado, condicionado y que es emitido a favor de los particulares para ejercitar un derecho preexistente, característica que -la diferencia de la concesión administrativa, ya que en esta se otorga un derecho nuevo al particular que cumpla con las condiciones que le imponga la autoridad concedente.

También se identifica al permiso o licencia, al documento expedido por la autoridad competente a los particulares con lo cual acreditan que han cumplido con los requisitos que establezcan las leyes o reglamentos respectivos.

En nuestra opinión consideramos de mejor técnica jurídica administrativa precisar en las leyes o reglamentos en que casos se está en presencia de una autorización, cuando en un permiso o licencia o en un acto concesión tomando en consideración las definiciones vertidas anteriormente.

#### IV.3. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.

Los autores han mencionado diferentes clasificaciones sobre -- las concesiones, atendiendo a diversas características, sin poder llegar a una unificación de criterios, por lo que proponemos la -- clasificación que establece nuestro sistema jurídico.

En principio debemos partir de la Constitución General que en su artículo 27 establece que tratándose de la explotación, el uso o aprovechamiento de recursos naturales o bienes de dominio de la Nación, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes respectivas.

Como complemento el artículo 28 del mismo ordenamiento señala: "El Estado sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la pres-

tación de los servicios y la utilización social de los bienes, y - evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

De los anteriores preceptos constitucionales se desprende que dentro de nuestra legislación nos encontramos dos supuestos, que por razones económicas, que como consecuencia de la grave crisis financiera por la que atravieza nuestro país, el Estado se ve en la necesidad de facultar a los particulares a realizar actividades -- propias de la autoridad administrativa observando en todo momento, el beneficio del interés general, en este orden de ideas, es factible dividir las concesiones en dos grandes grupos:

a) Concesión para explotar un servicio público, por medio de la cual el concesionario se encargará temporalmente de su prestación, bajo vigilancia del Estado.

b) Concesión para explotar bienes del dominio directo o de propiedad de la nación, a través de la cual el particular podrá -- aprovechar bienes que explote, conforme a los requisitos que le fijen las leyes.

El maestro Andrés Serra Rojas señala en su obra consultada, - que dentro de nuestro régimen constitucional se originan lo que se denominan concesiones registrales, entendiéndose por éstas, aquellas que se conceden a los autores y artistas para la producción - de sus obras y las que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de mejoras.

#### IV.4. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

La concesión administrativa es discutida en cuanto a su naturaleza jurídica, algunos autores la conciben como un contrato, por contener cláusulas contractuales en ella; otros lo consideran como un acto reglamentario y la mayoría se inclina por admitirlo como un acto mixto.

En las concesiones administrativas podemos encontrar cláusulas o modalidades que así se interpretan, pero nunca jamás podría tomar el acto referido la formalidad de un contrato, ya que los requisitos de este último no los reúne la concesión, como se explican a continuación:

En primer lugar, en el contrato siempre existen dos voluntades o más en igualdad de circunstancias al formalizar el acto, situación que no ocurre en el acto unilateral de la administración pública, que condiciona indeterminadamente los sujetos, pues al convocar a un concurso, subasta o pliego de condiciones lo está haciendo a quienes reúnan dichos requisitos, pero no concretamente hacia persona alguna y mucho menos acepta como lo establezca el particular, esto es, el gobernado no tiene la posibilidad de participar en la elaboración de las condiciones, mucho menos podrá modificarlas, sino que se sujeta a lo que señale el interés público.

En segundo término debemos anotar que si se le diera el carácter de contrato a la concesión, la autoridad administrativa concedente quedaría obligada a lo expresamente estipulado con lo cual en un momento determinado el particular tendría muchas ventajas, --

con perjuicio de la administración pública si contratara en igualdad de condiciones, en consecuencia habría también un detrimento - en el interés público.

Como tercer punto tenemos que en el momento de celebrarse un acto contractual no podemos hablar de terceros interesados como -- ocurre en la concesión administrativa, teniendo esa calidad lo que se denomina como usuarios.

Como último punto, es preciso señalar que la concesión administrativa se encuentra íntimamente ligada al concepto moderno de función social conforme lo determina el artículo 27 Constitucional, por lo cual podemos concluir que si se identificara a la concesión como un acto contractual habría la posibilidad de que en un momento determinado el interés particular estaría por encima del interés general que es lo que se trata de proteger con el otorgamiento de una concesión.

Otro sector de la doctrina administrativa ha señalado que la naturaleza jurídica de la noción que estudiamos, obedece a un acto mixto toda vez que dentro de la misma, encontramos aspectos contractuales y aspectos reglamentarios, su pensamiento deriva en el sentido de que existen condiciones referentes a los derechos que pueda originar la concesión en favor del concesionario, sin embargo podemos señalar que estos derechos son mínimos y principalmente son de carácter económico, a pesar de ésto, el Estado siempre tiene ingerencia sobre el lucro que pueda obtener el concesionario, - ya que en caso contrario habría una ganancia excesiva de este últi

mo en perjuicio del interés general, de ahí la importancia de que en todo momento el Estado vigile el funcionamiento de las concesiones.

Otro aspecto contractual que toman en consideración los autores que sostienen que la concesión administrativa es un acto mixto, es lo referente al plazo por el cual se otorgan, situación que ha sido superada por nuestra legislación al establecer categóricamente que las concesiones serán otorgadas temporalmente y llegado el tiempo concedido pudiera ser prorrogable conforme la exige el interés general, con esta determinación del Estado se evitará concentraciones monopólicas.

#### IV.5. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION.

Debido a la importancia que reviste el concesionar actividades propias de la administración pública, el Estado ha emitido diversos principios que aseguren el buen funcionamiento de las actividades concedidas y que si bien no se encuentran en forma detallada, podemos encontrarlas implícitas en las leyes y reglamentos que regulan las concesiones administrativas.

La doctrina administrativa al estudiar estos principios, lo hace en forma aislada y en ciertos casos no profundizan sobre algunos de éstos, el maestro Acosta Romero (51), congruente con nuestro sistema jurídico en materia de concesiones, enumera y analiza en forma concreta los principios que rigen a la concesión administrativa, así tenemos:

Acosta Romero, OP. CIT., P. 471.

a) **CAPACIDAD.** Siguiendo la noción del derecho común, solamente podrán ser susceptibles de verse favorecidos con el otorgamiento de una concesión, los mexicanos por nacimiento o por naturalización que tengan capacidad jurídica, en los casos de los extranjeros deberán convenir con la autoridad concedente el no invocar la protección de las leyes de su país en relación con la obligación contraída.

Nuestra legislación exige además de la capacidad jurídica, -- que tanto el concesionario como las personas que lo auxilien en la prestación de la actividad concedida, tengan una adecuada preparación técnica que permita el buen desarrollo de la concesión administrativa, así lo establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que dice:

**Artículo 27.** Las concesiones para la -- prestación de servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes normas:

V.- Los concesionarios estarán obligados a conservar en buenas condiciones las -- obras e instalaciones afectas al servicio público, así como renovar y modernizar el equipo necesario para su prestación, conforme a los más recientes adelantos técnicos. El cumplimiento de estas obligacio-

nes estará sometido a la vigilancia del -  
concedente.

Como complemento la autoridad administrativa por causa de interés público exige además de las señaladas, la suficiente capacidad financiera que garantice el aspecto económico de la actividad concedida.

b) PLAZO. Constituye uno de los aspectos por los cuales los tratadistas han tomado en consideración para identificar a la concesión administrativa como un contrato, ya que el plazo para la duración de una actividad concedida podría estar sujeto a un acuerdo de voluntades.

En la actualidad y a efecto de evitar prácticas monopólicas - que en un momento dado puedan lesionar el interés público, la ley administrativa faculta a la autoridad concedente, previo estudio económico y social de la actividad concedida, determinar unilateralmente la duración de una concesión de tal forma que permita al concesionario recuperar las inversiones que para tal fin realice.

Por otro lado, cabe destacar que dentro de nuestra legislación no existe uniformidad en relación con el lapso de duración -- por el cual deba otorgarse una concesión administrativa, sin embargo consideramos que ésto obedece a las características propias de la actividad concedida.

C) DERECHOS DEL CONCESIONARIO. El otorgamiento de una concesión administrativa genera ciertos derechos que favorecen al concesionario y como lo señalamos anteriormente, estos derechos se reducen principalmente a las ganancias económicas que pueda alcanzar el concesionario con motivo de la actividad concedida, sin embargo -- por cuestiones de interés público el Estado vigila las utilidades que aprovecha el concesionario de tal forma que no acrecente en -- forma excesiva su patrimonio.

Acorde con nuestro sistema jurídico, el maestro Acosta Romero señala que los derechos ocasionados con el otorgamiento de una concesión administrativa generalmente son personalísimos e intransmisibles, ahora bien, es permisible que estos derechos puedan transmitirse en los casos y conforme lo determinen las leyes administrativas.

En este orden de ideas, es importante destacar que las concesiones no generan derechos reales a favor del concesionario solamente crean derechos administrativos, tal y como lo precisa la Ley General de Bienes Nacionales, que establece:

**Artículo 20.** Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente -- frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamiento o explotación, de acuerdo con las reglas-

y condiciones que establezcan las leyes.

d) **OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.** El Poder Público ha establecido las medidas necesarias que aseguren de manera eficiente y continúa la prestación de una actividad concedida.

Estas medidas constituyen las obligaciones a cargo del concesionario y que se encuentran diseminadas en las diversas leyes y reglamentos que regulan las concesiones administrativas atendiendo a la naturaleza de la actividad materia de la concesión y de tal forma que se asegure un tratamiento estricto para mantener la concesión en condiciones favorables.

Parte de la doctrina ha sostenido que los derechos y obligaciones originados por el otorgamiento de una concesión administrativa, constituyen el elemento esencial para considerarla como un acto contractual, podemos señalar que el Estado, tratando en todo momento de preservar el interés público, vigila que el concesionario cumpla estrictamente con las cargas que le impone la concesión, asimismo cuida rigurosamente el lucro que pueda obtener el concesionario, con lo cual podemos establecer que este último no tiene posibilidad en la creación y modificación de las condiciones que traten sobre los derechos y obligaciones, con lo cual no existe un acuerdo de voluntades en igualdad de circunstancias.

f) **RESCATE.** El maestro Acosta Romero conceptúa al Rescate como "un acto administrativo mediante el cual, la autoridad admi--

nistrativa recupera los bienes que había concedido previamente, -- por causas de utilidad pública" "... El Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado...". (52).

Esto es, el Estado está facultado para aquellos casos en lo -- que lo requiere el interés público, dar por terminada una conce--- sión administrativa antes del vencimiento del término por el que -- fuera otorgada, y como consecuencia rescatar los bienes afectados-- a la actividad concedida.

Ahora bien, para el caso de que el concesionario sea ajeno a -- los motivos que tuvo la autoridad para hacer valer el Rescate, ten drá derecho a una indemnización en cantidad suficiente para cubrir los beneficios que no percibirá durante el tiempo que reste de vi-- gencia a la concesión administrativa, así lo preve la Ley General-- de Bienes Nacionales:

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

La declaratoria de rescate hará que los -- bienes materia de la concesión vuelvan de pleno derecho, desde la fecha de la declara-- toria, a la posesión, control y adminis-- tración del gobierno Federal, y que ingre--

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

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

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

g) DERECHO DE REVERSION. Otra de las figuras jurídicas administrativas que operan dentro de las concesiones, la constituye la reversión que consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos, ya sea a la prestación de un servicio público, ya a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de retribución alguna, ya que se estima que para el momento en que se efectúe la reversión, el concesionario habrá recuperado en forma total las inversiones que haya hecho, pero en caso de no ser así; consideramos que el Estado; equitativamente deberá indemnizarlo, de acuerdo con la cantidad no recuperada, aún cuando la ley establece lo contrario, como ejemplo tenemos a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal -- que señala:

**Artículo 27.** Las concesiones para la prestación de servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición -- del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a las siguientes normas:  
I.... Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago.

En diversas ocasiones se han confundido a la reversión con el rescate, sin embargo como anotamos anteriormente, el rescate se da por razones de oportunidad y aquella opera en los casos en que expira el plazo por el cual fue otorgada una concesión administrativa.

h) EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. La concesión administrativa puede terminar por diversas causas, sin embargo -- nuestra legislación administrativa en materia de concesiones, generalmente se refiere como modos de terminación de una concesión, a la llegada del término por el cual fue concedido dicho privilegio, asimismo se habla de la caducidad y revocación de las concesiones.

Referente al plazo consideramos que no reviste ningún problema, puesto que llegada la fecha señalada para su terminación, la concesión fenece y con ella los derechos y obligaciones que se generan, ahora bien, nuestra legislación, atendiendo la naturaleza de la actividad concedida, establece la posibilidad de prorrogar la concesión de conformidad con las estipulaciones que señalen las leyes y reglamentos respectivos.

Por lo que respecta a la revocación y caducidad como causa de terminación de una concesión administrativa, consideramos que las leyes de la materia incurren en un error, puesto que en algunos casos las regulan como sinónimos a estas dos figuras, cosa que es -- falsa, como más adelante señalaremos, y en otros no se establecen los motivos que da origen a una u otra, acerca del punto en comentario, estimamos acertada la opinión que vierten García de Enterría y Ramón Fernández, quienes al hablar de la caducidad señalan "Esta medida implica una sanción que la administración aplica al concesionario porque éste no ha cumplido las obligaciones contraídas de hacer funcionar el servicio de una manera regular y continua" y sobre la revocación establecen "Llamaremos rescate a la revocación de una concesión de servicios públicos, efectuada por la adminis--

tración por razones de convenciones u oportunidad, vale decir, --- cuando el interés público así lo exija". (53).

Esto es, en la primera deberá existir un incumplimiento a las obligaciones a que se compromete el concesionario y pueda ocurrir la caducidad, en la otra la administración pública la declara unilateralmente por causa de interés colectivo. En este sentido estimamos debería precisarse en las leyes y reglamentos que norman la concesión administrativa.

Por otro lado, la renuncia por parte del concesionario, constituye otro modo de terminar la concesión, éste obedece a que en un momento dado podría resultar incosteable para el particular la prestación directa de una actividad administrativa, en tal razón la autoridad concedente podrá aceptar dicha dimisión siempre y -- cuando no vaya en detrimento del interés público, en ese sentido lo estatuye la Ley General de Bienes Nacionales:

**Artículo 20.** Las concesiones sobre inmuebles de dominio público se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:

II.- Renuncia del Concesionario.

Por último cabe mencionar que el deceso del concesionario -- trae como consecuencia la extinción de la concesión, puesto que, -- como lo señalamos anteriormente, los derechos y obligaciones que -- se generan con su otorgamiento, generalmente son personalísimos e-

53. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández Tomás. Curso de Derecho Administrativo T.I., Editorial Civitas, Madrid, España 1982, 3a. Edición, P.P. 447 y 450.

intransmisibles, salvo en los casos en que las leyes o reglamentos determinen lo contrario.

#### IV.6. LIMITACION CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONCESIONES.

El Estado para el buen desempeño de su función se ha visto en la necesidad de reservarse aquellas actividades de gran importancia en los ámbitos políticos y económicos de nuestra nación y, que solamente deberán desarrollarse directamente por aquél, además que en algunos de ellos, como lo es el otorgamiento de las concesiones administrativas, nuestro régimen constitucional ha sido categórico al establecer diversas restricciones que se imponen en esta materia, ésto es, con el objetivo de asegurar el interés colectivo.

En principio los artículos 27 y 28 de nuestra Ley Fundamental señalan las actividades exclusivas del Estado sin posibilidad de -concesionarlas a los particulares, así tenemos al artículo 27 que dice "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán las que, en su caso, -se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de -- esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria -- respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

Complementando lo anterior, el artículo 28 señala cuales son consideradas actividades fundamentales en beneficio de la economía nacional, y que en ningún momento constituyen monopolios, así lo preve en su cuarto párrafo que a la letra dice: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Ahora bien el precepto en comento al referirse al servicio público de banca y crédito establece que su prestación será exclusivamente a cargo del Estado y que no será objeto de concesión a particulares.

Asimismo, nuestra Constitución General, y dada la importancia que reviste el interés público en materia de concesiones, ha implantado ciertas restricciones para su otorgamiento, y que básicamente van dirigidas hacia los extranjeros, así tenemos la fracción I del artículo 27 constitucional que establece "Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranje--

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

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

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

Las leyes y reglamentos que regulan las concesiones administrativas han seguido el criterio antes expuesto al establecer en sus artículos la restricción que en esta materia se impone a los extranjeros.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal vigente ha sido clara al señalar en el segundo párrafo de su artículo 25 - que:

**Artículo 25 ...**

Las concesiones de servicios públicos sólo podrán otorgarse a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; en este último caso, deberán tener su capital social representado por acciones nominativas.

Esto es, dentro de la esfera de competencia del Distrito Federal, en materia de concesiones de los servicios públicos, no cabe la posibilidad de otorgar dicho privilegio a los extranjeros, de las anteriores manifestaciones podemos concluir que esta determinación del Estado, obedece a que este último ha tratado de preservar en todo momento los intereses nacionales, por encima de aquellos ajenos a nuestro bienestar político, social y económico.

**CAPITULO V. LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO EN LA LEY ORGANICA  
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**V.1. CONCEPTO DE CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO .**

**V.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION DEL SER-  
VICIO PUBLICO.**

**V.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS  
DE UN SERVICIO PUBLICO.**

**V.4. LAS RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL USUARIO.**

**V.5. LAS TARIFAS Y SU REGIMEN.**

**V.6. FORMAS DE TERMINAR LA CONCESION.**

## V.1. CONCEPTO DE CONCESION DE SERVICIO PUBLICO

En el capítulo anterior al hacer mención sobre la clasificación que acepta nuestro sistema jurídico en materia de concesiones enunciamos principalmente los referentes a la explotación de bienes del dominio directo o de propiedad de la nación y en segundo término a la explotación de un servicio público, tema primordial de esta investigación y que a pesar de su importancia no ha sido definido con precisión tanto por la doctrina como por la legislación administrativa, esto es quizá debido fundamentalmente que para conceptuarlas hay que tomar en consideración aspectos que día con día están en constantes modificaciones, como lo son en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Laubadere define a la concesión de un servicio público como "un modo de gestión del servicio consistente en que una colectividad pública (concedente) encarga a un particular, individuo o más a menudo sociedad (concesionario), por un acuerdo celebrado con aquélla el cuidado de prestar un servicio público con sus gastos y riesgos y mediante la remuneración de ingresos percibidos de los usuarios". (54).

Por su parte el maestro Serra Rojas define a la concesión de servicio público como "un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empre-

54. Laubadere, Andres De. Treatado Elemental de Derecho Administrativo, Libreria General de Derecho y Jurisprudencia, Paris, Francia 1967, 4a. Edición, P. 557.

sa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido". (55).

Como se desprende de las anteriores definiciones se establece como elemento de la concesión de servicio público, el aspecto contractual, situación con la cual no estamos de acuerdo y que más -- adelante señalaremos los motivos para determinar que en ningún momento participan elementos contractuales en el desarrollo de las -- concesiones de los servicios públicos.

Gabino Fraga al referirse a la concesión del servicio público señala: "es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público". (56) .

Por otro lado la Ley Orgánica del Departamento del Distrito -- Federal publicada en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1941, no define a la concesión de servicio público, únicamente se -- limita a establecer que podrá otorgarse la prestación de dichos -- servicios a los particulares mediante el contrato de concesión que se suscriba conforme a las normas que el mismo ordenamiento estatu ye.

El 29 de diciembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial -- una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la --

55. Serra Rojas, OP. CIT., T.II.P. 284

56. Fraga, OP. CIT., P. 242.

cual también es omisa para definir a la concesión de los servicios públicos, solamente hace alusión que la prestación de estos servicios, corresponde al gobierno del Distrito Federal, sin perjuicio de que puedan ser prestados con la concurrencia de particulares, o bien descentralizarse en virtud de un concurso público.

La Ley Orgánica del propio Departamento en vigor, siguiendo - el mismo criterio de los anteriores ordenamientos, no define a la figura jurídica en estudio, sin embargo al igual que las otras leyes enunciadas, admite la colaboración de los particulares para su prestación a través de concesión otorgada por el Presidente de la República conforme a las condiciones previstas en la misma ley.

Como parte final de las anteriores consideraciones, podemos - señalar que la concesión de un servicio público consiste en una facultad que la administración pública del Distrito Federal otorga a los particulares a efecto de desarrollar aquellas actividades que satisfagan necesidades colectivas en forma continua, uniforme y regular, de conformidad con las condiciones que imponga la autoridad concedente.

## V.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION DE SERVICIO PUBLICO.

El problema de la naturaleza jurídica de la concesión de un - servicio público ha dado origen a muchas controversias que como -- consecuencia, la doctrina ha emitido diversas teorías para determi- nar aquella , así tenemos las siguientes:

- a) Teoría del contrato de Derecho Privado.
- b) Teoría del contrato de Derecho Público.
- c) Teoría del acto mixto.
- d) Teoría del acto administrativo.

a) La teoría que consideraba la concesión del servicio público como un contrato de Derecho Privado, prevaleció durante el siglo pasado como consecuencia del principio de la doble personalidad del Estado, éste contrataba con el concesionario la prestación del servicio conforme a las normas civilistas, sin embargo esta teoría fue criticada principalmente en virtud de que los contratos producen efectos solamente entre las partes que intervinieron en su elaboración, mientras que la concesión tiene efectos con relación a terceros que en este caso serían los usuarios del servicio.

Como complemento cabe hacer mención que conforme a esta teoría, el Estado estaría en un plano de igualdad de condiciones y esto produciría en un momento dado una desventaja para el interés público.

b) De acuerdo a esta teoría se conceptuaba a la concesión de un servicio público como un contrato administrativo regulado por normas de Derecho Público, teoría que ha sido rechazada, debido fundamentalmente a que la organización y funcionamiento de un servicio, objeto de la concesión, no puede someterse a un acuerdo de voluntades ya que iría en contra del principio fundamental según el cual la organización de los servicios públicos es de la competencia unilateral y exclusiva de los Poderes Públicos.

Ahora bien, cabe destacar que en los contratos administrativos, como el de obra pública, existe la posibilidad de modificar las condiciones sobre las cuales se desarrolla a efecto de no romper con el principio de igualdad de los contratantes, situación que no ocurre en la concesión, ya que la organización y funcionamiento de los mismos puede ser modificada en el momento que lo exige el interés general.

En la época actual existen casos en los cuales la autoridad administrativa concede a los particulares la prestación de estos servicios mediante un acto contractual, como lo es el funcionamiento de los mercados en el Distrito Federal, en donde el Reglamento de Mercados vigente que data del 1° de junio de 1951, establece en su artículo 56:

**Artículo 56.** Los comerciantes que deseen celebrar con el Departamento de Mercados de la Tesorería del Distrito Federal un contrato-concesión, en los términos de los artículos anteriores, deberán cumplir con los requisitos siguientes.

Como comentario sobre el precepto citado cabe señalar que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigor, en ningún momento se refiere al contrato-concesión como medio para otorgarle a los particulares la prestación de los servicios públicos, más bien el reglamento a que nos referimos se encuentra insp

rado en el sentido de la Ley Orgánica de 31 de diciembre de 1941,-- la cual si admitía la posibilidad de celebrar contratos--concesión-- entre el Gobierno del Distrito y los particulares para la presta-- ción de estos servicios, sin embargo hay que tomar en considera--- ción que en aquellos momentos imperaban circunstancias políticas,-- económicas y sociales distintas a las que hoy en día vivimos, como ejemplo podemos citar a propósito del contrato--concesión, que den-- tro de la actual estructura orgánica de la Tesorería del Distrito-- Federal no se encuentra el Departamento de Mercados, en consecuen-- cia proponemos la expedición de un nuevo Reglamento de Mercados -- que se adecúe a las exigencias sociales vigentes, de tal forma que permita dar cabal cumplimiento a las disposiciones de la Ley Orgá-- nica en vigor.

c) En virtud de esta teoría, se dice que la concesión de los-- servicios públicos, es un acto mixto, por contener elementos con-- tractuales y elementos reglamentarios, los sostenedores de esta -- teoría señalan que básicamente son dos aspectos contractuales den-- tro de la concesión, en primer lugar tenemos que con motivo del -- otorgamiento de una concesión de servicio público, se generan dere-- chos y obligaciones del concesionario, y que conforme a esta teo-- ría, este último contrataba con el Estado, respecto a los derechos a su favor y las obligaciones a su cargo, sin embargo podemos seña-- lar que si bien es cierto que el concesionario obtiene ciertas ven-- tajtas pecunarias derivadas de la concesión a efecto de mantener el equilibrio financiero de la misma actividad concedida, el Estado -- está pendiente del lucro que pueda alcanzar el particular favoreci-- do, ésto se efectúa cuando la autoridad concedente en base a un es

tudio económico prevé unilateralmente, de tal forma que resulte - atractiva la concesión y el concesionario pueda confiar sus intereses en dicha empresa, las ganancias del concesionario, en este sentido la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal faculta ampliamente a la autoridad concedente para vigilar y modificar la - concesión de un servicio público conforme lo determine el interés- público.

La duración de una concesión de servicio público, según esta- teoría, se somete a un acuerdo de voluntades entre la autoridad ad ministrativa y el concesionario, situación que analizamos en el ca pítulo anterior concluyéndose que es el Estado quien unilateralmen- te establece el plazo por el cual se otorga la prestación de di--- chos servicios, la Ley Orgánica en análisis así como los reglamen- tos que emanan de ella, han sido categóricos al imponer el lapso - de la duración de una concesión de servicio público, así tenemos - el artículo 27 en su fracción I del Ordenamiento en estudio, que - dice:

**Artículo 27.** Las concesiones para la- prestación de servicios públicos que - otorgue el Presidente de la República- a proposición del Jefe del Departamen- to del Distrito Federal, se sujetarán- a las siguientes normas:

I.- Las concesiones de servicio públi- co serán por tiempo determinado. El - plazo de vigencia de las concesiones -

será fijado por el Departamento del -- Distrito Federal, en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago.

El nuevo Reglamento de Panteones del Distrito Federal (57), -- al referirse al plazo de duración de una concesión de servicio público de cementerios, establece:

Artículo 28. Las concesiones que en su caso otorgue el Departamento del Distrito Federal para la prestación del servicio público de cementerios, cuando se -- justifique, se otorgarán por un plazo -- máximo de veinte años, prorrogándose a juicio del Departamento del Distrito Federal.

d) Por último, esta teoría considera a la concesión de un -- servicio público como un acto unilateral de la Administración Pú--

57. Publicado en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1964.

blica, la cual ha sido criticada por alguna parte de la doctrina - argumentándose que en virtud de esta teoría el particular no puede tener derechos frente a la autoridad concedente y ésta en cualquier momento podría revocar o modificar unilateralmente las concesiones otorgadas sin la intervención del particular, consecuentemente implicaría una negación de todo derecho individual.

Al respecto estimamos que por causa del interés público, el - Estado se ha visto obligado a establecer unilateralmente las condi ciones necesarias que permitan el buen funcionamiento de la activi dad concedida, además de tal forma que procure el concesionario re cuperar las inversiones realizadas con motivo de la concesión, en este sentido la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo III, regula la concesión de los servicios públicos- otorgando amplias facultades a la autoridad concedente y a la vez- diversas obligaciones a cargo del concesionario, de tal modo que - aseguren el beneficio del interés colectivo.

Por otro lado cabe mencionar que la Ley Orgánica en estudio- al normar la concesión de dichos servicios, incurre en una termino logía que lejos de encontrar la naturaleza jurídica de la conce- sión, puede en algún momento dado, crear confusión en su aplica- ción con graves problemas para el gobierno del Distrito Federal y- por ende para la sociedad, en principio tenemos al artículo 25 del ordenamiento en análisis que señala:

**Artículo 25.** A fin de que una empresa particular pueda prestar un servicio -

público, será necesario que, además de darse los presupuestos que prescriben los artículos anteriores de este capítulo, el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, le otorgue una concesión en la que se contengan las normas básicas que establece el artículo 27, - así como las estipulaciones contractuales que procedan en cada caso.

En relación al precepto citado, cabe señalar que en puntos anteriores establecimos que hoy en día, en el desarrollo de las concesiones de un servicio público no existen aspectos que se sometan a un acuerdo de voluntades, sino que es la autoridad administrativa quien impone las condiciones para el funcionamiento de la actividad concedida por así exigirlo el interés público.

Por su parte, la fracción IX del artículo 27 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su primer párrafo establece:

**Artículo 27.** Las concesiones para la prestación de servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a las siguientes normas:

IX.- El Departamento del Distrito Federal podrá, en los casos que lo juzgue conveniente para el interés público, - revocar unilateral y anticipadamente - la concesión, sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que dé lugar a la rescisión de - la misma. Esta decisión fundada y motivada, deberá ser notificada personalmente al concesionario; practicada dicha notificación, el concedente asumirá en forma directa, la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda.

En nuestra opinión consideramos que la fracción anterior del artículo mencionado, utiliza como sinónimos a la revocación y a la rescisión, siendo que ésta última es aplicable en aquellos casos - en que el acto administrativo tiene carácter de bilateral como lo sería un contrato de obra pública, además, sobre su procedencia o improcedencia tendría que someterse a la resolución de los tribunales federales y ésto, en materia de concesiones, traería como consecuencia un retardo en la prestación de la actividad concedida. - Por otro lado estimamos que lo aplicable en relación a las concesiones de un servicio público, es la revocación administrativa debidamente fundada y motivada, por tratarse, la concesión, un acto administrativo unilateral.

Finalmente es importante destacar que tanto la Ley Orgánica - del Departamento del Distrito Federal y su Reglamento Interior son omisas para determinar que servicios públicos son prestados directamente por el gobierno del Distrito Federal y cuales pueden desarrollarse con la colaboración de los particulares, asimismo, por - investigaciones realizadas ante la Coordinación General Jurídica - del Departamento del distrito Federal pudimos constatar que no -- existe un manual de organización en relación a los servicios públi- cos y su concesión.

### V.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE UN SERVICIO PUBLICO.

Con motivo del otorgamiento de una concesión de un servicio - público se originan ciertas prerrogativas a favor del concesiona-- rio así como también diversas obligaciones a cargo de éste, aspec- to que por la cual, parte de la doctrina administrativa ha estable- cido que están sujetas a un acuerdo de voluntades entre la autori- dad concedente y el concesionario, sin embargo para la satisfac--- ción del interés público, el Estado se ha interesado en el funcio- namiento eficiente y continuo de la prestación de dichos servicios en consecuencia ha impuesto las medidas de policía suficiente que- permitan lograr ese propósito.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dentro de las nueve fracciones de su artículo 27, establece los derechos- y obligaciones del concesionario, referente a los primeros la ley- señala básicamente dos situaciones:

a) El concesionario puede recuperar las inversiones realizadas con motivo de la concesión, además de lograr una ganancia extra a efecto de mantener el equilibrio financiero de la actividad concedida, de acuerdo a los términos que señala la fracción I del artículo citado.

b) La indemnización que en algún momento dado pueda efectuarse a favor del concesionario, como lo es en los casos de la revocación de la concesión otorgada, así como también una cantidad extra en el supuesto que la revocación le cause un perjuicio al concesionario siempre y cuando éste último no haya obtenido utilidad alguna durante la vigencia de la concesión de conformidad con las reglas que para tal efecto establece la fracción IX del precepto en comento.

En relación a las anteriores consideraciones podemos determinar que si bien es cierto que el concesionario tiene ciertos derechos frente a la administración del Distrito Federal, lo es también que éste último, por causa de interés público, vigila las prerrogativas de aquél con el propósito de no anteponerse los intereses del particular a los de la colectividad.

Por lo que respecta a las obligaciones del concesionario, sin menoscabo a las que impongan los reglamentos respectivos atendiendo a la naturaleza de la actividad concedida, la ley ha establecido fundamentalmente las siguientes:

a) Prestar el servicio público concedido, de modo uniforme y continuo a todo aquel que lo solicite.

b) El costo de la prestación del servicio público será a cargo del concesionario.

c) Toda construcción o instalación necesaria para la prestación de dicho servicio será bajo las condiciones que apruebe el Departamento del Distrito Federal.

d) Tener la suficiente capacidad técnica así como renovar y modernizar el material necesario para el buen funcionamiento de la actividad concedida.

e) Otorgar garantía suficiente a favor del Departamento del Distrito Federal, con el objeto de que el concesionario cumpla con las condiciones que se establezcan en la concesión.

f) Vigilar los bienes muebles e inmuebles afectos al servicio público concedido, en los casos de terminación de la concesión por haber llegado el plazo de su duración o su caducidad según el caso, hasta en tanto el Departamento del Distrito Federal no haga cargo de la prestación de dicho servicio.

#### V.4. LAS RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL USUARIO.

El concesionario de un servicio público tiene una doble relación jurídica, una es frente al Gobierno del Distrito Federal y -- por otro lado con el público que se aprovecha de las prestaciones de dicho servicio, en este último caso, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal establece la obligación del concesionario de respetar rigurosamente el principio de uniformidad o -- igualdad que debe regir en beneficio de los usuarios, según lo determina la fracción VIII del artículo 27, del ordenamiento en estudio, que dice:

Artículo 27. Las concesiones para la prestación de servicios públicos que -- otorgue el Presidente de la República -- a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a las siguientes normas:

VIII.- El concesionario está obligado a prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme a las bases y tarifas -- que apruebe el Departamento del Distrito Federal salvo casos de excepción -- previsto en la concesión.

En relación a la anterior consideración cabe señalar que su -- incumplimiento produciría la revocación o caducidad de la conce---

sión, así tenemos al Reglamento de Transporte de carga para el Distrito Federal que determina:

Artículo 19. Son causas de revocación de la concesión de servicio público de transporte de carga:

f) Negar el concesionario, servicio a quien lo solicite, sin causa justificada.

Además de lo antes señalado, el Reglamento de Panteones del Distrito Federal otorga la posibilidad al usuario de dicho servicio, interponer ante la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, las quejas en contra de los concesionarios por irregularidades que se presenten durante la concesión, de conformidad con lo estipulado por el artículo 35 del reglamento mencionado, -- que señala:

Artículo 35. La dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos deberá atender cualquier queja que por escrito o en forma verbal se hiciere en contra de los concesionarios, debiendo proceder de inmediato a su investigación para que, si se comprueba y resulta justificada, se apliquen las sanciones a que haya lugar y se tomen las medidas conducentes a efecto de que se -

corrijan las irregularidades y se mantenga la prestación del servicio.

Por otra parte cabe mencionar que tanto la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal así como los reglamentos que se derivan de ella, al referirse a la concesión de los servicios públicos son omisas para determinar la naturaleza jurídica del acto que regula la relación entre el concesionario y los usuarios de dicho servicio, esto es, si admite la posibilidad de que se realice conforme a un contrato de derecho privado o en virtud de un acto reglamentario.

La práctica ha demostrado que el usuario de un servicio público lo aprovecha de acuerdo a un acto de derecho privado, como lo es en los casos del servicio público de cementerios, en donde el particular celebra con el concesionario un contrato de compra-venta respecto a los nichos, osarios, fosas, etc., sin embargo a pesar de la idea anterior, el Estado vigila la relación jurídica entre el concesionario y el usuario, tratando de evitar que se perjudique el interés colectivo.

#### V.5. LAS TARIFAS Y SU REGIMEN.

"La palabra tarifa viene del árabe tarif, infinitivo del verbo arrafa, que significa publicar, dar a conocer. En su sentido vulgar se entiende por tarifa una lista de precios, pero de acuerdo con su etimología significa publicación, divulgación de una lis

ta de precios. Si el servicio público lo prestara la Administración, tarifa sería la publicación de una lista de tasas". (58).

El maestro Serra Rojas al referirse al concepto de tarifa, señala, "tarifa es la tabla o catálogo de los precios, derechos o impuestos que se deben pagar por alguna cosa o trabajo" (59) y sobre la naturaleza jurídica de esta figura el mismo autor establece: "Las tarifas están sujetas a un régimen estricto de derecho público y no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión. Es a través de ellas como se realiza la protección de una sociedad contra la voracidad de los inversionistas, que consideran no tener límites a su interés". (60).

Por su parte Gabino Fraga al hablar sobre la naturaleza jurídica de las tarifas aplicadas a los servicios públicos, comenta, "en nuestro concepto las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, porque ellos constituyen un elemento esencial de la reglamentación del servicio público concedido; pero tampoco podemos admitir que las cuotas que las mismas consignan sean establecidas en forma arbitraria y discrecional que sólo haya de guiarse por el propósito de hacer más barato el uso del servicio, sino que tiene que considerarse controlado o limitado por la necesidad de mantener el equilibrio financiero de la concesión y consecuentemente por la necesidad de que el servicio subsista y de que subsista en las mejores condiciones para beneficio del público". (61).

58. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, OP. CIT., P. 437.

59. Serra Rojas,, OP. CIT., T. II, P. 291.

60. Serra Rojas, OP. CIT., T. II, P. 292.

61. Fraga, OP. CIT., P. 249.

Acosta Romero señala al respecto, "la tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. - Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado; ya sea a -- través de leyes, reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin -- que ésto quiera decir que constituyen contratos...", sigue diciendo el autor citado, "las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no solo obtener utilidades sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio". (62).

Hoy en día el interés público exige que sea la autoridad concedente quien determine unilateralmente, el procedimieno para esta--blecer las tarifas aplicables a los servicios públicos, así como - también la posibilidad de modificarlas según las necesidades econó--micas, sociales y políticas, tratando en todo momento que resulte--un beneficio tanto para los usuarios como para el concesionario ya que de lesionar los intereses de éste último, consideramos que por razones de equidad, la Administración deberá indemnizarlo.

Por su parte la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, así como los reglamentos que emanan de ella, han sido cate--góricos al establecer que las condiciones que traten sobre las ta--rifas de los servicios públicos son competencia de la autoridad administrativa, así lo estatuye la fracción III del artículo 26 de - la ley en estudio que dice:

62. Acosta Romero, OP. CIT., P.P. 476-477.

**Artículo 26.** El Departamento del Distrito Federal está facultado, en relación con las concesiones de servicios públicos, para:

Fracción III.- Fijar las tarifas correspondientes y vigilar su cumplimiento.

El Reglamento de Transporte de Carga para el Distrito Federal, congruente con la Ley que le da origen, señala:

**Artículo 5.** Corresponde al Jefe del Departamento del Distrito Federal:

g) fijar y, en su caso, modificar las tarifas que corresponda a la prestación del servicio público de transporte de carga. La fijación y modificaciones a que se refiere esta fracción serán publicadas en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

#### **V.6. FORMAS DE TERMINAR LA CONCESION.**

Las concesiones de servicio público pueden finalizar de distintos modos, de acuerdo a la causa que motive su extinción. Como en nuestro sistema jurídico las concesiones de dichos servicios son otorgadas por tiempo determinado, el modo normal lo constituye el vencimiento del plazo. Pero también pueden extinguirse por causas

diversas, como podría ser en los casos en que opera la caducidad -- porque el concesionario no cumpla con las obligaciones que le imponga la autoridad concedente, o bien, por causa de interés colectivo, la administración revoca unilateralmente el acto de concesión, -- además de las mencionadas, la prestación de servicios públicos a cargo de particulares puede terminar por la renuncia o muerte del concesionario.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en nuestra opinión consideramos que presenta ciertas irregularidades al referirse a las causas por las cuales se extinguen los servicios públicos otorgados por el Departamento del Distrito Federal. En principio analizaremos el primer párrafo de la fracción IX del artículo 27 del ordenamiento citado, que estatuye:

**Artículo 27.** Las concesiones para la -- prestación de servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a las siguientes normas:

Fracción IX.- El Departamento del Distrito Federal podrá en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin que exista motivo de caducidad o hecho grave del concesionario -- que dé lugar a la rescisión de la misma.

De lo anterior podemos establecer que los actos unilaterales de la Administración no pueden ser rescindidos, atendiendo a la definición que plantea Gutiérrez y González que dice: "La rescisión es un acto jurídico unilateral, por el cual se le pone fin, salvo que la ley lo prohíba, de pleno derecho "Ipso Jure", sin necesidad de declaración judicial, a otro acto bilateral, plenamente válido, por incumplimiento culpable, en éste, atribuible a una de las partes" (63), la rescisión no puede aplicarse en materia de concesiones de un servicio público en virtud de que el concesionario en un momento pueda invocarla peligrando con esto la continuidad del servicio y consecuentemente con graves perjuicios para el interés colectivo, la rescisión puede hacerse valer en los casos en que el acto de la autoridad administrativa tenga el carácter de bilateral, como lo es en los contratos de obra pública.

Dentro de la fracción que analizamos cabe destacar que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal no menciona las causas que da origen a la revocación administrativa de la concesión de los servicios públicos con lo cual crea confusiones con la caducidad de la concesión.

Referente a la caducidad el artículo 28 de la ley en estudio, señala diversas causas que pueden darle origen, así tenemos:

63. Gutiérrez Y González, OP. CIT., P. 519.

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

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

II.- Porque se ceda, hipoteque, enajene, -- o de cualquier manera se grave la conce-- sión o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público, de que se trate, sin la previa autorización por escrito del mismo;

III.- Porque se modifiquen o alteren sustancialmente la naturaleza o condiciones -- en que opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa aprobación por escrito del Departamento del Distrito Federal;

IV.- Porque no se hagan los pagos estipulados en la concesión;

V.- Porque no se otorgue la garantía a -- que esté obligado el concesionario;

VI.- Por falta de cumplimiento de alguna -- de las obligaciones contenidas en esta --

ley o en la concesión.

Por otro lado el Reglamento de Transporte de Carga para el --  
Distrito Federal señala:

Artículo 19. Son causas de revocación -  
de la concesión de servicio público de -  
transporte de carga:

a) La interrupción del servicio por ---  
veinte días consecutivos, sin previa au-  
torización de la Dirección General de Po-  
licía y Tránsito del Departamento del --  
Distrito Federal.

b) Perder la nacionalidad mexicana, ---  
cuando el concesionario sea persona físi-  
ca, o dejar de estar constituidos confor-  
me a las leyes del país y a lo dispuesto  
por este reglamento cuando se trate de -  
sociedades.

c) Modificar o alterar las condiciones-  
de prestación de servicio o las tarifas-  
respectivas.

d) No cumplir en el término fijado por-  
el Departamento del Distrito Federal las  
órdenes de conservación, seguridad, lim-  
pieza o reposición del equipo y de efica-  
cia y demás necesarias para la adecuada-  
prestación del servicio.

- e) Transportar personas o carga no autorizada o prohibida por la ley.
- f) Negar el concesionario servicio a quien lo solicite sin causa justificada.
- g) Las demás que expresamente se señalan en las leyes, reglamentos y en el título de la concesión.
- h) Cualquier otra irregularidad grave a juicio del Departamento del Distrito Federal.

De los artículos antes señalados podemos argumentar que existe una incongruencia de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en relación al Reglamento a que hacemos alusión puesto que confunden los términos revocación y caducidad, ya que mencionan las mismas causas para que opere una u otra, situación que consideramos debe existir uniformidad de criterios entre la ley citada así como en sus reglamentos a efecto de evitar desconciertos en cuanto a su aplicación.

Finalmente cabe destacar, dentro del ordenamiento orgánico que rige al Gobierno del Distrito Federal no se hace referencia a otros modos por los cuales deba extinguirse la concesión de un servicio público, como puede ser por la renuncia expresa del concesionario para no seguir prestando el servicio o bien por el deceso del mismo, consideramos que debe reformarse la Ley Orgánica en lo que respecta a las causas por las cuales pueda extinguirse la concesión de los servicios públicos con el propósito de

que exista una congruencia con sus reglamentos.

## CONCLUSIONES

- 1.- La concesión administrativa en general, podemos definirla - como el acto discrecional emitido por la autoridad administrativa, dentro de su marco de competencia, con el objeto - de facultar a los particulares, que cumplan con las condiciones que impongan las leyes respectivas, para la realización de aquellas actividades que originalmente corresponden a la Administración Pública.
- 2.- La concesión de un Servicio Público consiste en el acto discrecional emitido por la autoridad administrativa competente por el cual faculta a los particulares a efecto de prestar aquellas actividades que satisfagan en forma continua, - uniforme y regular, necesidades colectivas de conformidad - con las disposiciones respectivas.
- 3.- Parte de la doctrina administrativa ha considerado a las tarifas de los servicios, al plazo de duración de las concesión, y a los derechos y obligaciones del concesionario, como elementos contractuales dentro del acto-concesión, situación que no estamos de acuerdo ya que hoy en día por así - exigirlo el interés público, es la autoridad administrativa concedente quien unilateralmente establece categoricamente las condiciones que tratan sobre estos elementos.

- 4.- En razón de los anteriores puntos, podemos afirmar que en la -  
preparación del acto concesión no participan estipulaciones --  
contractuales, más bien se está en presencia de un acto Regla-  
mentario.
- 5.- Se propone la omisión de la parte última del artículo 25 de la  
Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en lo refe-  
rente a las estipulaciones contractuales, puesto como ya seña-  
lamos anteriormente, los principios que rigen a la concesión -  
administrativa no se someten a un acuerdo de voluntades entre-  
el concesionario y la autoridad concedente.
- 6.- De igual forma consideramos que debe reformarse el primer pá-  
rrafo de la fracción IX del artículo 28 de la Ley Orgánica del  
Departamento del Distrito Federal, toda vez que la rescisión -  
no puede ser modo de dar por terminado los actos administrati-  
vos unilaterales, como lo es la concesión de los Servicios Pú-  
blicos.
- 7.- Es conveniente que se precise en el capítulo respectivo de la  
Ley Orgánica en análisis, las causas que dan origen a la revo-  
cación administrativa de un acto concesión, a efecto de evitar  
confusiones en la práctica procesal administrativa.
- 8.- Respecto al ordenamiento en estudio, proponemos se adicione --  
cuales son los Servicios Públicos a cargo de la Administración  
del Gobierno del Distrito Federal y cuales son susceptibles de-

prestarse con la colaboración de los particulares mediante la concesión administrativa.

9.- En nuestra opinión debe reformarse la Ley Orgánica en comento en lo que respecta a las causas por las cuales puede extinguirse la concesión de los servicios públicos con el propósito de que exista una congruencia con los Reglamentos -- que emanan de ella, en materia de concesiones.

10.-Proponemos reformas de la Ley Orgánica en estudio, con el - objeto de que se establezca la naturaleza jurídica del acto que regula la relación entre el concesionario y los usua---rios del Servicio Público concedido, esto es, si es mediante un acto de derecho público, o se trata de un acto de derecho privado.

11.-Se reforme el artículo 19 del Reglamento de Transporte de - Carga para el Distrito Federal, ya que al referirse a las - causas de revocación de la concesión del Servicio Público - de Transporte de carga, no es congruente con lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

12.-Se supriman los contratos concesión a que hace referencia - el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, de talforma que sea congruente con el sentir de la Ley Orgánica - que rige al Gobierno del Distrito Federal.

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

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. - 1986, 6a. EDICION.
- CANASI, JOSE. DERECHO ADMINISTRATIVO T. II, EDITORIAL DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1974, UNICA EDICION.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL LIMUSA, MEXICO-D.F. 1986, 1a. EDICION.
- FRAGA MAGAÑA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. 1985, 24a. EDICION.
- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO Y RAMON FERNANDEZ, TOMAS. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO T. I, EDITORIAL CIVITAS, MADRID, ESPAÑA 1982, 3a. EDICION.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS. DERECHO ADMINISTRATIVO T. I, EDITORIAL EISA, MADRID, ESPAÑA 1955, 3a. EDICION.
- GARCIA OVIEDO, CARLOS Y MARTINEZ USEROS, ENRIQUE. DERECHO ADMINISTRATIVO T. II, EDITORIAL EISA, MADRID, ESPAÑA, 9a. EDICION.
- GORDILLO A., AGUSTIN. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, EDICIONES MACCHI-LOPEZ, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1975, UNICA EDICION.

- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES, EDITORIAL CAJICA, PUEBLA, MEXICO 1975 5a. EDICION.
- JEZE, GASTON. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1949, 3a. EDICION.
- LAUBADERE, ANDRES DE. TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, LIBRERIA GENERAL DE DERECHO Y JURISPRUDENCIA, PARIS, FRANCIA 1967, 4a. EDICION.
- MARIA DIEZ, MANUEL. EL ACTO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL TIPOGRAFICA, BUENOS AIRES, ARGENTINA 1956, 3a. EDICION.
- PEISER, GUSTAVE. DROIT ADMINISTRATIF, EDITORIAL DALLOZ, PARIS, FRANCIA 1983, 11a. EDICION.
- PEREZ DE LEON, ENRIQUE. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. 1986, 7a. EDICION.
- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL T. III, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. 1985, 13a. EDICION.
- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO D.F. 1985, 13a. EDICION.

#### L E G I S L A C I O N

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DE MERCADOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DE PANTEONES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- REGLAMENTO DEL TRANSPORTE PUBLICO DE CARGA PARA EL DISTRITO FEDERAL.

#### LEGISLACION EXTRANJERA

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA SOCIALISTA FEDERATIVA SOVIETICA DE RUSIA.
- CODIGO ADMINISTRATIVO FRANCES.
- CODIGO ADMINISTRATIVO ITALIANO.
- LEY DE CONTRATOS DEL ESTADO ESPAÑOL.