

85
2^o



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA CONCESION EN EL DERECHO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

ROGELIO BARCENAS ANDRADE



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

DICIEMBRE, 1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I

CAPITULO PRIMERO

LA CONCESION ADMINISTRATIVA

1. ANTECEDENTES. EVOLUCION HISTORICA.....	1
2. CONCEPTO DE CONCESION.....	5
3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.....	8
4. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION.....	14
5. BASES CONSTITUCIONALES PARA LAS CONCESIONES.....	15
6. CONCESIONES INCONSTITUCIONALES. LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES SUJETAS A CONCESION.....	18
7. PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES. CONCEPTO GRAMATICAL Y CONCEPTO JURIDICO.....	25
8. DIFERENCIAS DE LOS PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES CON LA CONCESION. SU REGIMEN JURIDICO.....	28
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	38

CAPITULO SEGUNDO

TIPOS DE CONCESION Y PRINCIPIOS QUE LA RIGEN

1. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.....	39
2. RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL ESTADO Y CON EL PUBLICO.....	41
3. CAPACIDAD DEL CONCESIONARIO. TECNICA Y FINANCIERA.....	45

	PAG.
4. PLAZO.....	47
5. OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL CONCESIONARIO.....	48
6. RESCATE.....	53
7. DERECHO DE REVERSION.....	57
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	59

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESION

1. OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.....	60
2. EL TITULO DE LA CONCESION.....	62
3. PUBLICACION DE LA CONCESION.....	65
4. EJECUCION DE LA CONCESION. AGRAVACION DE LAS CARGAS DE.....	67
5. PROPIEDAD DEL CONCESIONARIO.....	71
6. REGIMEN FINANCIERO DE LA CONCESION. LAS TARIFAS.....	73
7. TERMINO DE LA CONCESION. EXTINCION.....	82
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	93

CAPITULO CUARTO

CONCESION PARA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL

1. INTRODUCCION.....	94
2. DEFINICION, JURISDICCION Y LEYES APLICABLES.....	94
3. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PA RA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANS- PORTE FEDERAL.....	99

	PAG.
4. SOLICITUD Y TRAMITE.....	101
5. PROCEDIMIENTO DE OPOSICION.....	105
6. EL TITULO DE CONCESION.....	106
7. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONCESIO- NARIO.....	110
8. TARIFAS.....	119
9. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE.....	122
10. TRANSPORTE DE PERSONAS, DE CARGA Y DE PERSONAS Y CAR GA.....	127
11. TERMINACION DE LA CONCESION.....	139
CITAS BIBLIOGRAFICAS.....	145
CONCLUSIONES.....	146
BIBLIOGRAFIA.....	151

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

De particular importancia es la técnica de la concesión administrativa; frente a las necesidades sociales, el Estado tiene una doble opción; o bien prestar sus funciones directamente o bien dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y de control continuativo de su actuación.

Entre las actividades privadas de interés público, destaca en forma preferente en nuestro derecho administrativo la Concesión Administrativa. Esta materia ofrece un motivo de investigación amplio, aunque no podemos dejar de mencionar la tendencia a eliminar del campo de la concesión, materias que antes formaban sus temas básicos.

Las antiguas teorías sobre la concesión administrativa, derecho exclusivo de emprender una obra pública determinada, o una explotación sometida al consentimiento previo de la autoridad, o disposición de una porción del dominio público, va perdiendo su significado tradicional para encerrarse en nuevas formas de acción administrativa. Se recuerda la concesión minera durante la Nueva España y los llamados contratos-concesión durante el México Independiente en materia de bancos, energía eléctrica, ferrocarriles, minas y otros, y más tarde petróleo y tranvías que formaron la base de un incipiente desarrollo industrial.

El Estado mexicano, en la actualidad, se enfrenta a

graves y urgentes problemas, que la iniciativa privada está en la imposibilidad de atender, tales como una justa distribución de la riqueza pública, la explosión demográfica, el desarrollo económico total, el incontrolable alza de los precios y la insuficiencia de los artículos de primera necesidad, la insuficiencia de los salarios y otras causas como el desempleo y la inflación.

En la concesión se establecen los derechos que corresponden legalmente a la Administración Pública, para atender el funcionamiento de los servicios públicos, el dominio y administración de sus bienes y las demás situaciones que las Leyes Administrativas consideran como elemento concesionable.

La administración pública confiere, delega u otorga esas facultades a una persona jurídica, privada o pública, que se denomina el concesionario, el cual adquiere un derecho a poder público, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.

El derecho administrativo mexicano, a diferencia del francés, cuya jurisprudencia creó esta institución administrativa, con relación a la noción de servicio público, emplea un concepto extenso de concesión, aunque se manifiestan nuevas modalidades en torno a la concesión industrial. Este último emplea un concepto extenso de concesión, aunque se señalan algunas inexactitudes terminológicas.

Para analizar los principios comunes a la concesión, nos apoyaremos en las soluciones que la ley administrativa ha adoptado, estableciendo los puntos de mayor uniformidad de esos principios, determinando la situación jurídica de la autoridad concedente, el concesionario y los usuarios en la concesión de servicio público; además, el término concesión alude al documento formal que contiene el acto administrativo que otorga la concesión.

La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por concepto de impuestos. El particular estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensa de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados. De todas maneras y a través del Derecho de Reversión, los bienes concesionados pasan a poder del Estado, el que puede determinar el tipo de explotación que se les debe dar.

La tendencia dominante hacia la nacionalización y la mexicanización de las actividades que caen bajo el campo de la concesión, ha disminuido en forma importante por lo menos en la etapa actual de nuestro desarrollo, que sigue injustamente desconfiando de la acción eficaz y moral de los órganos públicos.

El Estado paulatinamente ha venido eliminando del campo de la concesión a determinadas materias; tal es el caso de regimen del petróleo que proscribe la concesión petrolera; en el -

campo de la industria eléctrica se eliminaron las concesiones y las empresas pasan a la administración del Estado bajo nuevas formas administrativas, en las que incluye la Comisión Federal de Electricidad, que es aumentada su actividad y sus importantes inversiones; en la industria minera determinados elementos como el uranio, el berio, el oro y la plata se sujetan a restricciones de distribución y venta; en tanto que el Estado fomenta la regulación directa de los servicios públicos o en empresas de participación estatal.

En materia de transportes, la nacionalización se ha planteado ante los graves problemas que origina, principalmente los transportes urbanos, independientemente de que se han nacionalizado los ferrocarriles y se han creado instituciones descentralizadas como la red de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y el Metro de la Ciudad de México.

Las graves responsabilidades del Estado, lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada a aquellas materias en las que debe predominar el interés general, sin obstáculos e intereses privados, que puedan interferir con su régimen. No debemos olvidar que la experiencia enseña que los particulares no son siempre aptos para asumir aquellas tareas del Estado, dominadas por el interés general. La concesión aparece como una decisión de la administración pública, subordinada a la ley.

La legislación administrativa mexicana no ha sido muy

precisa en el empleo del término concesión administrativa, pues hace referencia a numerosos actos administrativos, algunos de los cuales no deben llamarse, propiamente hablando, concesión.

Es frecuente en la ley y en las resoluciones administrativas llamar concesiones a contratos, permisos, licencias y autorizaciones y otros actos similares; de esta manera se alude al contrato-concesión, o a la concesión-permiso y otras denominaciones contradictorias que desvirtúan la naturaleza de esta institución.

También la doctrina ha pretendido reducir el campo de la concesión para denominar los actos del poder público que faculta a los particulares para el establecimiento y explotación de un servicio público o para la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio directo y de propiedad de la nación. Sin aceptar un concepto ilimitado de concesión, creemos que esta institución administrativa comprende además de esos dos grupos, otras actividades importantes de la administración pública, hasta llegar a comprender a aquellos actos que transfieren a un particular facultades originariamente administrativas, como a los que crean en su favor un derecho o capacidad prevista en el ordenamiento jurídico.

Así pues, nace la inquietud para realizar el presente trabajo, en donde en el Capítulo Primero, haremos un estudio general de la Concesión Administrativa, partiendo de sus antecedentes y evolución histórica, analizando después los conceptos que

dan a la misma, los diversos autores; su naturaleza jurídica, - sus elementos subjetivos, así como también las bases constitucionales en que se sustentan dichas concesiones, analizando además cuales resultan ser inconstitucionales; posteriormente veremos - que son los Permisos, las Licencias y las Autorizaciones, estableciendo sus diferencias con la Concesión.

En el Capítulo Segundo, estudiaremos los tipos de Concesión y Principios que la Rigen; como se clasifican, las relaciones con el Estado y con el público que tiene el concesionario, - así como su capacidad técnica y financiera; cuales son sus obligaciones y derechos; el plazo de las concesiones y por último - que es el Rescate y el Derecho de Reversión.

En el Capítulo Tercero estudiaremos el Procedimiento para el Otorgamiento de la Concesión, dando una explicación sobre que es el Título de la concesión, publicación y ejecución de la misma; la propiedad del concesionario, así como el régimen financiero de la concesión, hablese de tarifas, para concluir estudiaremos las diversas formas de terminación de la concesión.

En el Capítulo Cuarto y último del presente trabajo, - haremos un estudio concreto sobre la Concesión para la Explotación del Servicio Público de Autotransporte Federal, dando su definición, el procedimiento que se sigue para el otorgamiento de la misma, hablese de solicitud y trámite; haciendo alusión al - procedimiento de oposición, así como también veremos el Título - de dicha concesión, cuáles son los derechos, obligaciones y pro-

hibiciones, que tiene el concesionario; las tarifas que rigen la citada concesión; las facultades que tiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; haremos además un estudio somero sobre los diferentes tipos de Transporte Federal y finalmente las formas de terminación de esta concesión.

CAPITULO PRIMERO

LA CONCESION ADMINISTRATIVA

CAPITULO PRIMERO

LA CONCESION ADMINISTRATIVA

1. ANTECEDENTES. EVOLUCION HISTORICA.- 2. CONCEPTO DE CONCESION.- 3. NATURALEZA JURIDICA.- 4. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION.- 5. BASES CONSTITUCIONALES PARA LAS CONCESIONES.- 6. CONCESIONES INCONSTITUCIONALES. LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES SUJETAS A CONCESION.- 7. PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES. CONCEPTO GRAMATICAL Y CONCEPTO JURIDICO.- 8. DIFERENCIAS DE LOS PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES CON LA CONCESION. SU REGIMEN JURIDICO.

1. ANTECEDENTES. EVOLUCION HISTORICA.

Los orígenes de la concesión son remotos, se hablaba antiguamente de privilegios que otorgaban los soberanos para premiar a sus servidores, por servicios recibidos; generalmente consistían en otorgarles ciertas partes del territorio, así se hablaba de concesiones territoriales. También había concesiones de comercio y aún para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda a las compañías de las Indias Orientales.

En España se precisa con perfiles bien definidos la concesión minera, sobre todo en los territorios coloniales; así encontramos numerosas disposiciones legales que regulan la materia minera y que son aplicables al territorio de Nueva España, como fueron:

La Cédula de 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada por Felipe II y, que reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta ó del subsuelo y se conce

día su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

EL 10 de enero de 1559, se expidió por la princesa Doña Juana, una Ley de Minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y asoque a la Corona, cuando no se hubieren trabajado.

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

Las Ordenanzas de Aranjuez fueron expedidas el 22 de mayo de 1783 y, en el Título V, hablaban del dominio radical de las minas y de su concesión a los particulares y del derecho que por ésta deben pagar. Estas Ordenanzas rigieron en México Independiente, hasta el Código de Minería de 22 de noviembre de 1884.

México. Epoca Independiente.

En los Estados Unidos Mexicanos, los contratos a través de los cuales se otorgaban concesiones, fueron muy utilizados en el siglo pasado, así tenemos:

Que en materia bancaria, el primer contrato-concesión fue el de 29 de julio de 1857, para establecer lo que se denomi-

naría Banco de México.

En 1864, un contrato-concesión al Banco de Londres y - México.

El 23 de agosto de 1881 se celebró un contrato entre - el Banco Franco-Egipcio y el Presidente Manuel González, para es - tablecer un Banco de Depósito, Descuento y Emisión, denominado - Banco Nacional Mexicano.

El 18 de febrero de 1882, el contrato-concesión para - el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario.

El 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibáñez, para establecer el Banco de Em - pleados.

En materia de energía eléctrica se celebraron, entre - otros, los siguientes contratos-concesión:

En 1895, con el señor Arnold Vaquié; representante de la Societé Du Necaxa, para explotar las caídas del río Necaxa; - se traspasó posteriormente este contrato-concesión con aproba - ción del Congreso de la Unión el 24 de marzo de 1903, a The Mexi - can Ligth and Power Co.

El 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito - Federal celebraron contratos-concesión con la empresa Siemens - Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco.

En 1896, se celebró un contrato-concesión con el señor Ernesto Pugibet para explotar una caída de agua en el río de Monte Alto.

El 12 de septiembre de 1900, se celebró un contrato-concesión entre las autoridades del Distrito Federal y The Mexican gas And Electric Co. Limited.

En materia de ferrocarriles también se celebraron contratos-concesión, los cuales fueron:

El primero de ellos se celebró el 22 de agosto de 1837, entre el Presidente Anastasio Bustamante y Francisco de Arrillaga, para construir una vía férrea de México a Veracruz, la cual no se llegó a construir.

El 31 de octubre de 1853, se firmó un contrato con el señor Juan Laurié Richards, para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla.

El 18 de mayo de 1861 se otorgó el derecho al señor Antonio Escandón para continuar dicha construcción.

Para el ferrocarril de Tehuantepec, hubo múltiples contratos-concesión: el 1^a de marzo de 1842, con el señor don José Garay; el 5 de febrero de 1853, con la Compañía A. G. Sloo; el 18 de enero de 1878, con el señor Edward Learned; en 1896, se firmó un convenio con la casa inglesa Pearson and Sons Limited, para tomar la compañía explotadora del ferrocarril nacional de -

Tehuantepec; el 8 de septiembre de 1880, se otorgó a la Compañía del Ferrocarril Central México, la construcción del ferrocarril entre México y Paso del Norte (hoy Ciudad Juárez), y el 13 de septiembre de 1880, a la Compañía del Ferrocarril Nacional, la construcción de la vía de México a Nuevo Laredo.

Con todo lo anterior, podemos observar que durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos; sin embargo la evolución de los mismos principios que regulan estos conceptos a través del tiempo, los ha ido cambiando, al grado de que es posible afirmar actualmente que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no contiene ningún elemento contractual, sino que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y en ciertos casos, no sólo se ha eliminado ya el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí, la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones. (1)

2. CONCEPTO DE CONCESION.

La palabra concesión viene del latín *Concesio*, derivada de *Concedere*. "Término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas, ciertos derechos y ventajas especiales sobre el dominio del Estado o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas y obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ven

tajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas". (2)

El Nuevo Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, define a la concesión como un "Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas y montes, bien para construir o explotar obras públicas o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local".

La concesión administrativa 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. (3)

La concesión es un acto jurídico por el cual la Administración Pública otorga por tiempo determinado, a un particular, el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes del estado, de acuerdo con las normas que lo regulan. (4)

El término de concesión, puede significar varios contenidos:

a). Es el acto administrativo discrecional, por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la Ley; y,

2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley.

b). Es el procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

c). Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión. (5)

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. (6)

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima conveniente o útil, o se lo impide su propia organización. (7)

La concesión es la gracia merced o reconocimiento expreso o tácito, que se otorga por la Administración, mediante --

ciertos requisitos o formalidades, confirmando un derecho, permitiéndolo su ejercicio o creando, bien a solicitud de un particular bien por oferta administrativa. (8)

se manifiesta así, el sistema concesional, como la forma políticamente más intachable, administrativamente más ágil de conseguir el control económico. 9(0

3. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

La doctrina administrativa ofrece diversos criterios - para determinar la Naturaleza Jurídica de la Concesión; en tanto que en la doctrina administrativa extranjera predomina la naturaleza contractual de la concesión, en la de considerarla como un Acto de naturaleza Compleja o Mixta.

Las diferentes opiniones que se han expresado para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, pueden enunciarse en los siguientes términos:

- a. La teoría contractual de la concesión.
- b. La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia.
- c. La concesión como un acto mixto.

a. TESIS CONTRACTUAL.- Por mucho tiempo se ha considerado que la concesión tiene la naturaleza de un simple Acto Contractual; sin embargo, el Estado se consideró facultado para - - adoptar medidas de policía, que a veces significaban variaciones

en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para - proteger la seguridad y el orden público. De la misma manera el Estado, al multiplicar las causas de caducidad, tenía un arma pa - ra obligar al concesionario, a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarla. (10)

Los antecedentes en México de esta Tesis, los encontramos en la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897, en donde se consideró que aparte del derecho adquirido por el - concesionario, para que se le respete todo lo que se refiere a - la subsistencia de la concesión, bases constitutivas de la so-- ciedad que la explota y a los alicientes de exención o reducción de impuestos; no puede pretender lo mismo respecto a las pres-- cripciones de carácter general, que establecen y reglamentan los derechos y obligaciones del Banco para con el público y para con el gobierno, "Porque esta legislación como todas las demás, no - puede permanecer inmutable ni debe contener restricciones que im - pidan al Poder Público alterarlo, como lo juzgue conveniente al bienestar general". (11)

Con igual criterio, la Ley sobre Ferrocarriles de 29 - de abril de 1899, declaró que sus preceptos reglamentarios de la explotación del servicio, "No constituyen derechos adquiridos pa - ra las empresas de ferrocarriles y que en consecuencia ellos po - drán ser en todo tiempo modificados o derogados".

La concesión se produce a través de un acuerdo de vo-- luntades, la del Estado, que otorga el derecho para la presta--

ción de servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes; y la del particular, que se obliga a cumplir los conductos que el contrato le impone y adquiere los derechos de cobrar por la prestación del servicio o de aprovechar el bien del Estado. (12)

La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio, mediante prestaciones de carácter económico. (13)

b. TESIS DEL ACTO UNILATERAL Y MERAMENTE REGLAMENTARIO.- La concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas. (14)

Esta Tesis se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos al particular de manera unilateral que le asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no pueden quedar sujetos a un convenio, ya que el interés público no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él. (15)

c. TESIS DEL ACTO MIXTO.- La doctrina jurídica contemporánea considera que la concesión es un Acto Mixto compuesto de tres elementos:

1. Un Acto Reglamentario.- Fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios. Teniendo este carácter, la Administración puede variarlo en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

2. Un Acto Condición.- Es el que condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la Ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc.

3. Un Contrato.- Tiene como finalidad proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual, que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración. Este elemento contractual de la concesión, está constituido en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él, la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones; ese derecho es el que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa. (16)

LA TESIS DEL ACTO MIXTO, considera que la concesión - participa de las dos tesis anteriores, toda vez de que existe la

decisión unilateral del Estado para su otorgamiento, por lo que su establecimiento y funcionamiento se rige por disposiciones legales; además de que existe un acuerdo de voluntades respecto de algunos de sus elementos, como las tarifas. (17)

La Naturaleza Jurídica de la Concesión es en parte un contrato administrativo y en parte un acto de naturaleza reglamentaria, es en síntesis un acto de contenido múltiple, creador de situaciones jurídicas individuales y en fin, acto de atribución de situaciones jurídicas generales a una persona física o jurídica. (18)

Duez considera que la concesión resulta de un acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al peligro de condiciones establecidas por la Administración, que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deben percibirse de los usuarios, las sanciones en caso de faltas del concesionario o sus obligaciones, la duración de la concesión, etc.

El maestro Andrés Serra Rojas, nos dice que la tesis que prevalece en los diversos autores, es la que considera a la concesión como un acto mixto, un acto unilateral y un acto contractual. "La concesión se descompone en dos elementos; la situación reglamentaria y el contrato administrativo. La primera resulta de la organización del servicio y es la parte más importan

te; en tanto que la segunda, le está subordinada, es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Del carácter complejo del acto de concesión, resulta que el concesionario se haya en una situación jurídica especial, en el sentido de que la parte reglamentaria consigna todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas; así - no está el concesionario en una situación puramente contractual, como el contratista de obras públicas, puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como el funcionario público porque no deja de ser un simple acto particular". (19)

A decir del maestro Miguel Acosta Romero, hay cierta - imprecisión para fijar la naturaleza jurídica de la concesión, - ya que hay quienes afirman que se trata de contratos, y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto; que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y una parte de acto reglamentario; el citado autor difiere de esta tesis por lo siguiente:

"Como hemos observado al estudiar los antecedentes de la concesión, podemos estimar que este concepto tiene o puede tener un antecedente de acto administrativo (caso de la concesión minera en la Nueva España), y también antecedentes de contrato, según ya lo hemos relatado en materia de ferrocarriles, bancaria

y de electricidad; la evolución de las ciencias y técnicas en to dos los aspectos de la vida, también afecta a la evolución de la técnica del Derecho Administrativo.

Si se hace un examen metodológico de los regímenes de la concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aún - - cuando todavía en ciertas ramas, en nuestra opinión, impropiamente existen con poca frecuencia algunos contratos-concesión en la experiencia actual administrativa, como son los relativos a la - utilización de la zona costera en ciertos puertos de la República, y que son los que celebra la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Ecología y la Secretaría de Pesca con los concesionarios; - pero en nuestra opinión, esto viene a constituir la excepción - que confirma la regla.

De acuerdo con lo anterior, desde nuestro punto de vis ta, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del Organo de la Administración Pública, que aplica en un caso - concreto las disposiciones que regulan la materia de la conce- - sión. (Nada tiene de contrato ni de acto mixto)." (20)

4. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION.

Estos elementos están constituidos por las partes que

intervienen en el otorgamiento de la concesión, y son tres:

- a. Autoridad Concedente, que otorga la concesión.- Puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal.
- b. El Concesionario.- Es la persona física o jurídica, a quien se otorga la concesión y que es el titular de la misma, el cual debe tener la capacidad técnica y financiera para realizar el objeto de la concesión.
- c. Los Usuarios.- Unicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

5. BASES CONSTITUCIONALES PARA LAS CONCESIONES EN MEXICO.

Las bases constitucionales para las concesiones las encontramos en los artículos 27 párrafo VI y 28 párrafo IX de nuestra Carta Magna.

Artículo 27 párrafo VI Constitucional.- "... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante conce--

siones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...".

Artículo 28 párrafo IX Constitucional.- "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, salvo - las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y - evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

De la transcripción anterior, se desprende lo siguiente:

- a. Que existen dos tipos de concesión.- Una para la - prestación de servicio público y la otra para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.
- b. Su otorgamiento se sujetará a lo que dispongan las leyes.
- c. Deberán otorgarse en razón de un interés público.
- d. Deberán asegurarse la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes.
- e. Se evitarán fenómenos de concentración que vayan en

contra del interés público.

- f. Se deberán establecer en ley, las excepciones y las modalidades y las condiciones para su otorgamiento.

BASES LEGALES

El otorgamiento y funcionamiento de las concesiones, - deben estar determinadas en la ley, toda vez que el ejercicio de los derechos del estado por los particulares no puede quedar al arbitrio de las partes, ya que se trata de aspecto del interés - público. La regulación de la concesión, en nuestro derecho, ha - quedado establecido en diferentes ordenamientos legales, lo que ha traído como consecuencia, falta de uniformidad en su trata- - miento, puesto que cada ley, establece diferentes procedimien- - tos, requisitos, plazos, derechos y obligaciones; ejemplo:

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

Ley Federal de Caza.

Ley Federal de Educación.

Ley Federal de Aguas.

Ley Federal de Reformas Agrarias.

Ley Forestal.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley General de Instituciones de Seguros.

Ley General de Radiodifusión y Televisión.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en -
Materia de Explotación y Aprovechamiento de Recursos Materiales.

6. CONCESIONES INCONSTITUCIONALES. LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES SUJETAS A CONCESION.

Como fase fundamental de nuestro desarrollo político y social, se han nacionalizado importantes renglones de la economía nacional.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones, ni - contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva (Ley Reglamentaria - del Artículo 27 Constitucional, Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1979).

Por otra parte, corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; en esta materia no se otorgarán concesiones que se requieran para dichos fines (Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, Diario Oficial de la Federación, de 22 de diciembre de -

1973).

también debemos aludir a que 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; nuestra Constitución ordena que sólo 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 extranjeros, 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 aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo.

Partiendo de la base de que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, el derecho se reduce a la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata; estas actividades sólo pueden realizarse por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, y no pueden hacerlo sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en

Materia Minera (Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1975), dispone:

"Sólo podrán obtener las concesiones a que se refiere esta ley, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes a que se refiere la Ley de Reforma Agraria, las Sociedades Cooperativas de Producción Minera que estén constituidas de acuerdo con la ley respectiva y autoridades y registradas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo con lo dispuesto por esta ley".

Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión, en sus artículos 23, 24 y 25, disponen:

"Artículo 23.- No se podrá ceder ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjera, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.

Artículo 24.- Las acciones y participaciones emitidas por las empresas que exploten una estación radiodifusora, que fueren adquiridas por un gobierno o persona extranjeras, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto, para el tenor de ellas y pasarán al dominio de la nación los derechos que representen, sin que proceda indemnización alguna.

Artículo 25.- Los permisos para las estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas, sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades y organismos público o sociedades cuyos socios sean mexicanos. - Si se tratara de sociedades por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter denominativas y aquellas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de socios".

Por su parte, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en el artículo 12 también dispone:

"Artículo 12.- Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del País. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva, que para el caso de que tuviere o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder, si así lo hiciere en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión".

Estos ejemplos son suficientes para comprobar el criterio uniforme de las leyes administrativas mexicanas, sobre la intervención de extranjeros, ya sean personas físicas, jurídicas o

de gobiernos.

Por otro lado, la misma ley, citada anteriormente, en su artículo 15, exige un depósito para garantizar la continuación de los trámites, una vez recibida una solicitud de concesión:

(Artículo 15.- Recibida una solicitud de concesión la Secretaría señalará al solicitante el monto del depósito o de la fianza que deberá constituir para garantizar que se continuarán los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada.

La garantía solicitada será calculada en vista de la importancia de la vía proyectada y se devolverá tan pronto como se otorgue la fianza o se constituya el depósito que garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión y si el interesado abandona la tramitación de la misma, la garantía se aplicará en favor del erario federal.

Procede la declaración de abandono de trámite, cuando el interesado no cumpla con cualquiera de los requisitos técnicos, jurídicos o administrativos dentro del plazo que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Para tal efecto se seguirá el procedimiento a que alude el artículo 34 de esta Ley.

En todo caso, el plazo real para el cumplimiento de la totalidad de los requisitos citados en el párrafo precedente, será de un año; sin embargo, a juicio de la Secretaría, dicho plazo podrá prorrogarse si existen causas que así lo ameriten).

Las concesiones para la industria eléctrica han sido - eliminadas por la reforma constitucional al artículo 27. La Ley - del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1975, ordena:

"Artículo 1º.- Corresponde exclusivamente a la nación, general, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación de servicio público y en los términos del artículo 27 Constitucional. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará a través de la Comisión Federal de Electricidad, los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines".

Al mismo tiempo se declara que todos los actos relacionados con el servicio público de energía eléctrica son de orden público.

Por lo que se refiere a las concesiones otorgadas con anterioridad al Artículo Cuarto Transitorio ordena: "a partir de la fecha en que entre en vigor esta ley, quedarán sin efectos todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica. Las empresas concesionarias, entrarán o continuarán en disolución o liquidación y prestarán el servicio hasta ser totalmente liquidadas".

El artículo 28 párrafo Quinto Constitucional, reforma de 3 de febrero de 1983, elimina la concesión del crédito y la banca. "El servicio público de Banca y Crédito no será objeto de concesión a particulares".

También no habrá concesiones en materia de combustibles nucleares; artículo 27 párrafo Séptimo de la Constitución: "Corresponde, también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos". Después de reiteradas discusiones fue aprobada la Ley General de Energía Nuclear y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Resumiendo, en México no puede otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, y tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear, así como el servicio público de banca y crédito, actividades que en otros países sí pueden desarrollar los particulares.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 párrafo sexto, ordena que en esas materias no se otorgarán concesiones a los particulares, y el Estado llevará a cabo la explotación de esos sectores, así mismo en la fracción I del artículo en mención, se establece que las concesiones de explotación de minas y aguas, sólo se otorgarán a los mexicanos, salvo que los extranjeros convengan con los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la Cláusula Calvo.

Existen leyes secundarias que exigen al concesionario la nacionalidad mexicana, o de las sociedades a las que se pueden otorgar dichas concesiones, que estén exclusivamente constituidas por ciudadanos mexicanos, ejemplos; las concesiones de -

de transportes, previstas en la Ley de Vías Generales de Comunicación y las de radiodifusión y Televisión; igual tendencia se aprecia, un poco menos rígida en materia minera.

Las limitaciones antes enunciadas son consecuencia en nuestro país, de un proceso histórico-político que ha llevado al Estado Mexicano a establecer esas disposiciones, con las que concordamos absolutamente. (21).

7. PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES. CONCEPTO GRAMATICAL Y CONCEPTO JURIDICO.

La doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización; a veces se les confunde con otros conceptos, principalmente con el de concesión.

Bajo el concepto de concesión, como orden legislativa, se comprenden diversos actos de la administración pública confiriendo ciertos poderes, derechos o ventajas de las personas privadas sobre el dominio del Estado o respecto de los servicios públicos con determinadas cargas y obligaciones y, otorgando una facultad para ejercitar ciertas prerrogativas públicas.

Concepto Gramatical

Licencia.- Es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo.

Permiso.- Es el consentimiento que otorga quien tiene

potestad también para hacer algo.

Autorización.- Es el acto por medio del cual se confiere a una persona, el derecho para realizar una conducta.

Como puede apreciarse, estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Concepto Jurídico

Permiso, Licencia o Autorización.- Es el acto administrativo por medio del cual se otorga, por un órgano de la administración o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

"Permiso, licencia o autorización, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos, en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de las autorizaciones, licencias o permisos hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o salubridad públicas o la economía del País y, sólo basta que se satisfacen determinados requisitos, que dejen a cambio tales intereses, es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así pues que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionan, para un particular, el ejerci

cio de algunos de sus derechos". (22)

Puede constituir también el documento formal por escrito, donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo; - la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.

Licencia y permiso también pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo.

Autorizar es facultad a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello. Por otro lado sobre el concepto de licencia y permiso, hemos indicado que son actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en condiciones determinadas. El permiso es un título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer; es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible.

Por último hablaremos también de los Actos de Aprobación; que en el régimen administrativo existen también numerosos actos de este tipo; y que son aquellos mediante los cuales la autoridad administrativa otorga su visto bueno o da su consentimiento a determinados actos o procedimientos de los particulares, por ejemplo, en materia educativa tenemos la aprobación de exámenes; en materia bancaria, la aprobación de escrituras constituti

vas y sus reformas de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; la aprobación del nombramiento de consejeros, directores, gerentes y delegados fiduciarios de las mismas.

8. DIFERENCIAS DE LOS PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES CON LA CONCESION. SU REGIMEN JURIDICO.

DIFERENCIAS

Se señala que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que a través de requisitos se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo y, aun hay autores que hablan de estética urbana, en este aspecto.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero para su ejercicio, necesita cumplir con una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización; por ejemplo, las licencias de manejo, licencias sanitarias, permisos de importación, licencias de construcción, licencias para apertura de cierta clase de comercios.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate ni de reversión; además la

autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar - el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho; en cambio en la concesión estamos en presencia de la crea-ción o constitución de un derecho nuevo que no existía anterior- mente.

En el régimen de concesión, como ya se explicó, el so-licitante de la concesión no tiene ningún derecho preestableci-- do, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumpli- dos los requisitos.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, - permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la - concesión, no se da la oposición de terceros; generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos estableci-- dos por la ley y el acto administrativo que los otorga, no se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que no se noti- fica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto.

Por otro lado el maestro Gabino Fraga nos dice que la doctrina ha subrayado los caracteres de la autorización contrapo- niéndolos a los de la concesión, porque ésta se emplea para aque- llos casos en los que no hay ningún derecho, previo del particu- lar a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna - facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarro-

llar si no es por virtud de la propia concesión que es la que crea directamente tales derechos o facultades.

Esta distinción es fácilmente apreciable en el ejemplo más comúnmente usado; el de la licencia de construcción y el de la concesión minera. Mientras que en el primer caso el propietario por razón misma de su derecho de propiedad tiene la facultad de elevar en su terreno una construcción y sólo se restringe el ejercicio de esa facultad hasta el momento en que la licencia se otorga; en el segundo caso el que obtiene una concesión, no tiene antes de ella ningún derecho, ni siquiera limitado a la explotación de la mina.

En nuestra legislación no existe tan precisa distinción entre las dos instituciones que nos ocupa, pues en ocasiones se llama permiso, a lo que según la doctrina es una verdadera concesión (permisos de caza, de pesca entre otros), o bien se llama concesión a lo que no es más que una autorización o bien se llama permisos o concesiones indistintamente a actos que tienen el mismo contenido y los mismos efectos jurídicos.

En cuanto al Plazo, el régimen de licencias, permisos y autorizaciones generalmente no está sujeto a un plazo forzoso; las licencias por lo regular son indefinidas en su duración de plazos largos, por ejemplo, una licencia de manejo en el Distrito Federal dura tres años; los permisos y las autorizaciones pueden tener distintos plazos de duración que generalmente son períodos cortos o que se agotan con el ejercicio de los mismos, -

por ejemplo, el permiso de internación al país de un extranjero (seis meses refrendables), el permiso de importación temporal de una mercancía (seis meses), el permiso para importar definitivamente una mercancía, se agota con su ejercicio; el permiso o - - autorización para celebrar festividades es por períodos cortos y su ejercicio lo extingue.

Régimen Jurídico

El régimen jurídico de los permisos, licencias y autorizaciones se encuentra a partir de la Constitución (artículo -- 21, actividades de policía y buen gobierno; artículo 73 fracción X, comercio, minería, industria cinematográfica etc.), en las le yes ordinarias, en los reglamentos, acuerdos, circulares y decre tos.

En la Ley general de Salud se habla de permiso para - abrir al público hoteles, mesones, casas de huéspedes, escuelas, salones de espectáculos, fábricas, hospitales, etc.; de autori zaciones para elaborar, transportar y vender al público comesti bles y bebidas empaçadas o envasadas, así como medicamentos; de licencias para dedicarse a la fabricación, elaboración o intro ducción de los mismos productos.

En el Código Fiscal de la Federación se habla de permi sos para dedicarse a cierta actividad, de autorizaciones cuando las autoridades otorgan su conformidad a los libros o sistemas - de contabilidad, o a las declaraciones o informes de los particu

lares; ejemplos de autorizaciones de actos en materia administrativa los tenemos en los artículos 20. fracción II, 27 fracción I, 28 y 29 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que prevén que el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación y los de las Salas, autorizarán con su firma los actos correspondientes.

En materia de trabajo, en los artículos 19 fracción V y 20 fracción VIII se habla de licencias que pueden otorgarse a los magistrados y al personal administrativo.

En la Ley General de Población y su reglamento se establecen permisos para que los extranjeros se internen transitoria o permanentemente al país y de autorizaciones para visitantes locales de poblaciones fronterizas y marítimas, y para que un extranjero sea admitido en el país como inmigrante.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal regula los permisos para transporte de pasajeros y carga (en nuestra opinión son concesiones de servicio público), autorizaciones para que vehículos con placas extranjeras circulen libremente y licencias para conducción de vehículos a automovilistas y choferes.

El Reglamento de Mercados del Distrito Federal regula las autorizaciones para comerciantes que ejercen el comercio, en puestos permanentes o temporales en los mercados y prevé que se expidan licencias de funcionamiento. El Reglamento de Restaurantes, cafés, fondas, loncherías, torterías, salones de té y demás establecimientos similares, regula que esos establecimientos re-

cavarán autorizaciones provisionales de apertura, que deben contar con licencia sanitaria, etc.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal regula autorizaciones p. a ocupar o usar construcciones, licencias para ejecutar construcciones o reparaciones, tanto en la vía pública como de edificaciones particulares, que deberán llenar una serie de requisitos previstos en el propio reglamento.

La Ley Aduanera de los Estados Unidos Mexicanos prevé permisos de importación temporal y definitiva de mercancías.

El Derecho de 22 de marzo de 1948 faculta a la Secretaría de Economía (ahora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) para determinar cuales mercancías estarán sujetas a permisos de importación y exportación. (23)

Concluyendo, dentro de nuestro régimen legal predomina el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos con el alcance que a él le reconoce la doctrina a que antes nos hemos referido, y así las licencias o permisos son exigidos como medios de restricción o reglamentación de la propiedad o de la libertad de los individuos, como ocurre entre otros, en los siguientes casos: para la explotación forestal de propiedades privadas (Ley Forestal); para la vigilancia de las autoridades del Distrito Federal de acuerdo con el Reglamento General para establecimientos mercantiles y espectáculos públicos en el mismo Distrito. Este reglamento vino a substituir todos los reglamentos parciales anteriores sobre las mismas materias. Para sus efectos

se considera como licencia el documento que permite el funcionamiento de los giros y espectáculos que ahí se regulan y como - - autorización el documento expedido con carácter provicional o - por tiempo determinado o en sitio específico.

En todos los casos señalados, la licencia, el permiso y la autorización constituyen medios adecuados para el ejercicio de las funciones de policía, entendiéndose por ésta la atribución del estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la salubridad y la seguridad públicas, sin las cuales no es posible - la vida en común. Es indudable pues, que atendiendo a su finalidad queda plenamente justificado el sistema legal de restringir el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad por medidas preventivas, como son las licencias, permisos y autorizaciones. Lo que sí constituye un problema es la determinación de si tales restricciones pueden también ser justificadas legalmente - frente a los textos constitucionales que consagran la libertad y la propiedad de los individuos.

Por lo que hace a la propiedad, parece fácil encontrar un fundamento adecuado en el artículo 27 Constitucional, conforme al cual "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público"; pero por lo que hace a la libertad, principalmente a - la libertad de trabajo, se hace necesaria una labor de interpretación. En efecto, el artículo 5o. Constitucional dispone que "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, -

industria, comercio, o trabajo que le acomode, siendo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, - - cuando se ataquen los derechos de la sociedad...".

Como se ve, en esta disposición existe la posibilidad de restricción en estos tres casos: Cuando la profesión, industria o comercio son lícitos; cuando se ataquen derechos de tercero, y cuando se ofendan derechos de la sociedad.

Dentro de la primera posibilidad parece que más que - una restricción existe una negación del derecho; pero como la - ilicitud depende de que la actividad contraríe una ley de orden pública o de buenas costumbres (tesis sustentada por el artículo 1830 del Código Civil), resulta entonces que por lo menos en parte, la cuestión depende del legislador, el cual puede declarar, o bien la ilicitud completa, cuando el orden público así lo exija, o bien declarar la ilicitud sólo parcialmente, en forma de - que la libertad quede restringida en términos de hacerla compatible con ese orden público, que consiste como antes se dijo en satisfacer, entre otros intereses, el de la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

Para aclarar el sentido del texto constitucional en lo que se refiere a esta primera posibilidad, no debe olvidarse que al discutir el referido artículo 4o. dentro del Congreso - - Constituyente, se propuso que se empleara en su redacción la pa-

labra "lícito" en vez de las de "útil y honesto" que usaba el mismo precepto de la Constitución de 1857, porque se estimó que aquella era más precisa y exacta que éstas, y se propuso igualmente que se declararan ilícitos el comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego; posteriormente se suprimió la declaración de ilicitud del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego, por considerar que ella es materia de reglamentación que tiene cabida en las facultades del Congreso para legislar acerca del comercio y porque no es por medio de un precepto constitucional como se combatirá el alcoholismo, sino por medio de una ley perfectamente estudiada en donde pueden haber muchas excepciones y particularidades. De estos antecedentes se desprende que el sentido de la constitución de 1917 no difiere de la constitución de 1857, sino sólo expresa con mayor precisión lo que en ésta significaba con los términos "útil y honesto"; que la ilicitud corresponde declararla al legislador secundario y que éste puede consignarla con muchas excepciones y particularidades, de acuerdo con las circunstancias, del caso; de todo lo cual se llega a la conclusión de que el legislador ordinario puede declarar con el criterio que inspira el precepto constitucional, que una actividad sólo será lícita cuando se someta a la reglamentación y a las medidas de control (autorización, licencia o permiso) que tiendan a evitar una afectación del orden público.

Esta conclusión se corrobora con las otras posibilidades que el precepto legal autoriza, o sean las de vedar el ejer-

cicio de la libertad cuando se ataquen derechos de tercero o los derechos de la sociedad; aunque aparentemente estas posibilidades se dan como medidas represivas, o sea posteriores a la violación de tales derechos, una interpretación tradicional impone una solución contraria, como se demuestra en materia de relaciones privadas, con los interdictos de retener, de obra nueva o de obra determinadamente peligrosa, y tratándose de relaciones públicas con toda la legislación de policía preventiva que, sin discusión y de tiempo inmemorial, rige nuestro País. (24)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México 1982 p. 693.
- (2) SERRA ROJAS, ANDRES.- DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo II. Ed. - Porrúa. México 1985 p. 255.
- (3) FRAGA, CABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Ed. Porrúa México - 1985. p. 242.
- (4) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Trillas. México 1987.
- (5) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. p. 698.
- (6) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. p. 255.
- (7) Idem. p. 257.
- (8) Idem. p. 255.
- (9) Idem.
- (10) FRAGA, GABINO. Op. Cit. p. 244.
- (11) LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 19 DE MARZO DE 1897. (EXPOSICION DE MOTIVOS).
- (12) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Op. Cit.
- (13) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. p. 266.
- (14) Idem. p. 266.
- (15) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Op. Cit.
- (16) FRAGA, GABINO. Op. Cit. p. 245.
- (17) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Op. Cit.
- (18) Idem.
- (19) SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. p. 266.
- (20) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. p. 699.
- (21) Idem. p. 701.
- (22) FRAGA, GABINO. Op. Cit. pags. 236 y 237.
- (23) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Op. Cit. p. 794.
- (24) FRAGA, GABINO. Op. Cit. p. 239.

C A P I T U L O S E G U N D O

TIPOS DE CONCESION Y PRINCIPIOS QUE LA RIGEN

CAPITULO SEGUNDO

TIPOS DE CONCESION Y PRINCIPIOS QUE LA RIGEN

1. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.- 2. RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL ESTADO Y CON EL PUBLICO.- 3. CAPACIDAD DEL CONCESIONARIO. TECNICA Y FINANCIERA.- 4. PLAZO.- 5. OBLIGACIONES Y DERECHOS DEL CONCESIONARIO.- 6. RESCATE.- 7. DERECHO DE REVERSION.

1. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.

La legislación administrativa y los autores, parten de diferentes puntos de vista para clasificar a las concesiones administrativas; la clasificación más general de las concesiones se reduce a tres grupos importantes, aunque la legislación extranjera no es uniforme en este sentido.

- a. La Concesión de Servicio Público.
- b. La Concesión de Explotación de Bienes de la Federación, en las cuales se incluyen, la concesión minera, la de aguas, las de radio y televisión, etc.
- c. Otros tipos especiales de concesión, como las registradas, las ganaderas y otras.

Garrido Falla nos dice; "La pluralidad de actos que con tal concepto se cubren, haya de dar lugar a su vez, a una clasificación de las concesiones: 1. Concesiones Traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración Pública es titular, en relación con el servicio público o el dominio público, conce-

sión de servicios públicos y concesiones sobre el dominio públicos y concesiones sobre el dominio público; 2. Concesiones Constitutivas, mediante las que en base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley, la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades", el propio autor comenta, que no obstante lo generalizado de tal clasificación, sólo las Concesiones Traslativas responden con todo rigor a las exigencias del concepto.

Por su parte Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, dice que de acuerdo a nuestra Constitución y a las leyes que de ella se derivan, las concesiones pueden ser:

1. De Servicios Públicos.- Es un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada Autoridad Otorgante, confía a una persona física o moral, llamada Concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio. (1)

2. Para el Uso, Aprovechamiento y Explotación de Bienes del Dominio de la Federación.- Es el acto por el cual el Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, sujetos a determinados requisitos, que el concesionario debe satisfacer.

3. La Doctrina señala las concesiones de Obra Públi-

ca.- Se otorgan para construir una obra determinada a un servicio público y explotarlo durante un tiempo determinado, para recuperar la inversión, y

4. La Concesión de Empresa Pública.- Se otorga para la dirección y Administración de una empresa creada por el Estado, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general.

Estos dos últimos tipos de concesión, están incluidos en los dos primeros, que nuestro sistema jurídico establece, ya que si se trata de otorgar derechos, para la prestación de servicios públicos, ya sea que la infraestructura esté previamente establecida o se tenga que construir sus características encajan en la concesión de servicio público. (2)

2. RELACIONES DEL CONCESIONARIO CON EL ESTADO Y CON EL PUBLICO.

La doctrina administrativa establece que todas las concesiones se determinarán expresamente en el pliego de condiciones. Los actos que afectan las relaciones entre el Estado y la forma de explotación de una concesión, son regulados por disposiciones administrativas de derecho público, que aseguran el interés general y el debido aprovechamiento de la riqueza pública, para fines sociales o la atención de un servicio público; en cambio se rigen por disposiciones de derecho privado la adquisición, comercio y disfrute de los derechos que ellos engendran; debiendo precisarse las situaciones jurídicas que se refieran a los de

rechos que engendran los contratos que tengan por objeto la explotación de lotes mineros o la enajenación de los derechos mineros y los contratos que celebren los particulares con las sustancias, productos o servicios relativos, independientemente de los actos civiles que deben requerirse, en su caso, por el Código Civil o por el Código de Comercio o las leyes mercantiles especializadas.

Por eso el régimen de la concesión de explotación de bienes del estado, es de estricto derecho, estableciendo ineludibles obligaciones del concesionario; por otra parte el estado no debe olvidar que si un particular adquiere una concesión, es para sacar un provecho razonable de ella, poniendo su capital y trabajo en una empresa que puede ofrecer beneficios o pérdidas; combinar el interés general y el interés privado del concesionario, es la base de la concesión.

En la concesión de explotación de bienes del estado, el concesionario, además de las relaciones con el poder público, mantiene relaciones con los particulares; en la asignación en materia minera y de aguas, se diferencia el régimen jurídico de la explotación de bienes del estado, de aquel que rige a los organismos del sector público; su finalidad es diferenciar el régimen de los particulares, de aquel que rige a los organismos del sector público, gobiernos estatales y municipales. (3)

A decir del maestro Miguel Acosta Romero, el régimen de las concesiones está constituido por un conjunto de disposi--

ciones de Derecho Público, que fijan con detalle la forma y términos en que se deben prestar los servicios públicos o usar los bienes del estado; según la doctrina hay varias posibilidades - cuando el usuario utiliza el servicio público:

1. Celebra un contrato civil.
2. Celebra un contrato mercantil; y
3. Se sujeta a un régimen preestablecido, mediante un acto unión.

Estimamos en que haya casos en que sí se celebra un - contrato mercantil, por ejemplo; el transporte aéreo, marítimo o terrestre de largas distancias; sin embargo hay otros casos en - que es casi instantánea la prestación del servicio con la voluntad de utilizarlo, por ejemplo; el transporte urbano, en que se paga la tarifa en el momento de abordar el vehículo; en este supuesto, consideramos que hay un acto unión. (4)

Por su parte, el maestro Gabino Fraga nos dice que - - existen disposiciones que establecen expresamente, la obligación del concesionario de prestar el servicio a todo el que lo solicite, sin preferencia alguna, y la de prestarlo en términos uniformes a todos los que se encuentren en las mismas condiciones; pero por otra parte existen también disposiciones que parecen admitir que las relaciones del concesionario con el usuario, se regulan con los contratos privados que celebren.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, en sus artí-

culos 57 fracción I, 62, 63 y 66 establece lo siguiente:

"Artículo 57.- Las empresas estarán obligadas a aplicar las tarifas sin variación alguna. Quedan en consecuencia, prohibidos:

I. Todos los actos o contratos por los que se conceda directa o indirectamente a una o más personas ya sea un precio menor al autorizado en la tarifa, ya sean condiciones distintas de las que ésta establece".

artículo 62.- Desde el momento en que una empresa de vías generales de comunicación o medios de transporte haya sido autorizada para poner sus líneas, instalaciones o vehículos en explotación y hayan sido aprobados sus horarios y tarifas, no podrán rehusarse a prestar el servicio correspondiente cuando se satisfagan las condiciones de esta ley y sus reglamentos, salvo cuando la Secretaría de Comunicaciones disponga lo contrario, en cumplimiento de alguna otra disposición legal, o a petición fundada de las mismas empresas.

Artículo 63.- Los servicios públicos que presten las empresas de vías generales de comunicación se proporcionarán por el orden en que sean solicitados, y sólo podrá alterarse ese orden en los casos en que lo autorice esta ley o sus reglamentos o cuando por razones de interés público sea necesario que así se haga, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones.

Para efectos de éste artículo, las empresas de transporte llevarán un registro de los pedimentos, con objeto de sumi

nistrar los vehículos vacíos por el orden en que se reciban las solicitudes respectivas.

Artículo 66.- En el momento de la contratación del servicio correspondiente, los prestadores de servicios de vías generales de comunicación expedirán a los usuarios, carta de porte, conocimiento de embarque, boleto, factura o documento similar - que contenga las condiciones en que se prestará el servicio, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y sus reglamentos".

Con los artículos transcritos, podemos concluir que en cada ley de la materia, se establece expresamente que el concesionario tiene la obligación de prestar el servicio a todo usuario que lo solicite.

3. CAPACIDAD DEL CONCESIONARIO. TECNICA Y FINANCIERA.

La capacidad del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y que puede ser más o menos restringido; hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad a los concesionarios o establecen un mínimo de requisitos; el concesionario puede ser nacional o extranjero, la concesión puede ser contrato, etc., existiendo además dos tipos de capacidad.

1. Capacidad Técnica.- Puede apreciarse en dos aspectos: Personal y Material.

a. Personal.- El concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particu-

lar o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicio público; ejemplo: En la concesión para transporte aéreo, el concesionario debe de contar con pilotos, mecánicos y demás auxiliares que tengan los conocimientos adecuados en esa materia; lo mismo en la concesión minera, debe contar con técnicos en explotación de yacimientos.

b. Material.- El concesionario debe contar con los medios necesarios para prestar la concesión, consiste en el conjunto de elementos materiales, especialmente de equipo, necesarios para realizar esa actividad; así tenemos en los ejemplos antes citados, que el concesionario de transporte aéreo, debe tener el equipo de vuelo adecuado y, en la concesión minera, las instalaciones de extracción y beneficio del material.

2. Capacidad Financiera.- Es también otro requisito - que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la explotación de los bienes del Estado y además adquirir el equipo y los bienes que también se destinarán a ese efecto. Hay casos - en que las leyes exigen al solicitante de una concesión, la constitución de depósitos en efectivo o el otorgamiento de garantías, para asegurar la capacidad técnica y financiera del propio solicitante, como en las concesiones de radiodifusión, en que se garantiza de antemano, la adquisición del equipo de transmisión.

4. PLAZO.

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, ya que esta noción va paralela con las ideas políticas que sustentan los gobernantes de los diversos países. En países de ideas liberales, como se extienden al campo de la economía, habrá concesiones por plazos sumamente largos, y aún concesiones en que no se establezca duración; por el contrario, en países que intervienen en mayor grado en la actividad social y en todos los órdenes, se restringe el plazo.

En México y durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a plazos que fluctuaban entre 50 y 100 años; actualmente las concesiones, sobre todo las mineras, se otorgan por 25 años renovables por otros 25; en materia de vías generales de comunicación, se otorgan por 20 años las de camión y se limitan a 5 vehículos por titular; a 30 años las de obras en zonas federales y, así mismo a 30 años las de radiodifusión y televisión, por 30 años refrendables; en las concesiones de caza y pesca el plazo es mínimo, casi perentorio; en materia de aguas, el artículo 135 de la Ley Federal de Aguas dice: "El término de la concesión se dictaminará con base en los estudios económicos que a efecto realice la Secretaría y no será mayor de

cincuenta años".

Hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias, las concesiones para el uso y aprovechamiento para aguas nacionales así como en las de educación, si se considera que en ciertos casos, se trata de concesión para prestar esa clase de servicio público.

El hecho de que no tenga plazo, creemos que no desvirtúa las características de la concesión, ya que por la naturaleza de las actividades o la finalidad de las mismas, se estima que el plazo puede ser indefinido, mas no perpetuo, ya que la concesión puede ser revocada, cuando así lo ameriten causas de interés público, o se den los supuestos previstos en las leyes para que proceda la revocación. (5)

5. DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

Los derechos y obligaciones del concesionario, derivan de la concesión y contrato del servicio, en el cual se fijan con precisión cuales son las finalidades gubernamentales al entregar un servicio a un particular; esos derechos y obligaciones parten de un principio general o sea la obligación de asegurar el funcionamiento regular del servicio; el poder público tiene el interés que el servicio se preste de la manera más eficiente y continua, las medidas de policía aseguran estos propósitos.

A través de las obligaciones se asegura un régimen estricto para mantener el servicio en condiciones favorables; la -

concesión se reserva a medios administrativos, para obligar al -
concesionario al cumplimiento de sus deberes, como es el poder -
de modificar el régimen del servicio.

Pero sería un error sólo pensar en obligaciones y no -
en derechos al concesionario; éste hace fuertes inversiones y -
realiza no una labor de filantropía, sino un negocio que debe -
proporcionarle rendimientos normales y adecuados, que no lleguen
a una explotación indebida del servicio.

En las concesiones de servicio público, la relación es
más directa, ya que el usuario es el objeto de la actividad de -
la concesión, las relaciones del usuario se definen como una si-
tuación de carácter reglamentario que regula los diversos aspec-
tos del servicio, sin que el particular pueda alterarlo, fuera -
de los casos en que usa de un derecho previsto en la ley. Los -
concesionarios están obligados a proporcionar el servicio a todo
el que lo solicite, de acuerdo con el principio de la igualdad -
de los usuarios, sin embargo en la realidad se ofrecen serios in-
convenientes que crean penosas situaciones.

La legislación administrativa reconoce determinados -
principios al concesionario, como facultades para expropiar, sub-
venciones, franquicias fiscales, ventajas pecuniarias, benefi-
cios para mantener el equilibrio financiero de la empresa y, -
principios restrictivos como: que las concesiones sólo se pueden
otorgar a mexicanos o a sociedades mexicanas o mayoría de capi-
tal aportado por mexicanos; las concesiones sólo pueden ser tras-

pasadas con autorización de la administración pública, prohibiéndose la cesión a Gobierno o Estado Extranjero; el concesionario debe ejecutar personalmente las obligaciones y aportar los elementos sin olvidar que el concesionario es un colaborador de la Administración Pública; por otra parte el concesionario es propietario de los bienes de la concesión, pero no con una duración indefinida, ya que a su término y en virtud del llamado Derecho de Reversión, pasan al Estado. (6)

Las Obligaciones del Concesionario, las podemos enunciar de la siguiente manera:

a. Poner a funcionar el servicio público o usar, aprovechar y explotar los bienes con su participación directa o indirecta.

b. Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aún cuando contrate personal, porque materialmente no puede llevar a cabo todos esos actos, pero aquél deberá estar bajo su supervisión).

c. Mantener las condiciones conforme a las cuales fue otorgada la concesión.

d. Otorgar la garantía que proceda, para asegurar su funcionamiento.

e. No transferir, enajenar o gravar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.

f. Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.

g. Prestar el servicio público o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalen las disposiciones legales.

h. Contar con los elementos personales, materiales y - financieros para prestar el servicio público o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.

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

Los Derechos del Concesionario se constituyen con el otorgamiento de la concesión, son de tipo personal, no son reales y en algunos casos pueden ser transferidos con la autorización de la autoridad. En efecto, dichos derechos nacen y se generan con el acto de la concesión; desde este punto de vista, la concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que, el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público, y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos, le permiten realizar esa actividad; una vez otorgada la concesión, ésta genera - una serie de derechos y obligaciones al particular; en la del Servicio Público, el de establecerlo y explotarlo; en la de Bie-

nes del Estado, el de utilizarlos y en ciertas ocasiones apropiárselos (minas y aguas nacionales).

Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos y el concesionario debe, si no ejecutarlos to dos por él mismo, ya que sería imposible, si vigilar personalmen te su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal, y un rendimiento a sus inversiones, que se el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad.

Anteriormente se decía que este concepto y el plazo, formaban parte del elemento contractual; en opinión del maestro Acosta Romero, tomando como base la experiencia administrativa mexicana, ya no se celebran contratos sobre este aspecto, sino que el concesionario calcula previamente cuál podría ser el rendimiento que obtenga de una concesión y si el cálculo le és favo rable, la solicitará, pero no entra en un convenio con la Administración, sobre éste aspecto, tampoco el plazo se discute, sino que está previamente fijado por las disposiciones legales que rigen las distintas materias.

El régimen de la concesión en México, impone el princi pio de intransmisibilidad de los derechos derivados de la concesión, o bien se permite la transmisión llenando ciertos requisitos y previa anuencia de la autoridad concedente. Generalmente se prohíbe transferir, ceder, gravar o enajenar, las concesiones; en caso de que se realicen esos actos, en contra de esa prohibi-

ción, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará.

No obstante lo anterior, hay concesiones como la banca ría, la minería, la de transportes, la de radiodifusión y algunas otras, en las que previo el cumplimiento de los requisitos - señalados en las disposiciones legales y con el consentimiento - indispensable de la autoridad administrativa, podrán transferirse, disponerse o gravarse esos derechos; el concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes al propio acto de la concesión pero no llegan a tener las características que - el Derecho Civil señala a los derechos reales. (7)

6. RESCATE.

Se da como una consecuencia de la extinción de una concesión, ya que nuestra legislación no contempla esta figura como una forma de conclusión de la concesión, ya que se ha considerado como la acción de recuperar los bienes, que al otorgar una - concesión, había cedido el estado.

Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causa de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones -

que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación; ese rescate constituye un caso típico de revocación administrativa. Se dice que es rescate porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, sólo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario.

Aún cuando formalmente por Decreto de 18 de marzo de 1938, el Gobierno Mexicano expropió los bienes de las compañías petroleras que operaban en México teóricamente, además de ser expropiación de ciertos bienes, también constituyó un rescate de los bienes del estado, que estaban sometidos al régimen de concesión. (8)

Por su parte el maestro Gabino Fraga nos dice, que como la concesión es de carácter temporal se concede salvo algunos casos excepcionales, por tiempo determinado. El principio fundamental que domina la fijación de un término de duración de las concesiones, sobre todo las de servicio público, es el de que durante su vigencia, pueda el concesionario, no sólo obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, sino también recuperar el importe de éstas, por medio de las cuotas que los usuarios pagan por el servicio.

La duración de la concesión puede ser un pacto contractual y sin embargo reconocerse la posibilidad del Rescate de la concesión, es decir, que el poder público, tiene la facultad de cambiar el procedimiento de la concesión, como medio de explotar un servicio público y sustituirlo por otro que considere más ade

cuado, en tal caso la concesión puede terminar anticipadamente, pero precisamente porque se reconoce al concesionario un derecho al plazo de la concesión, procede que se le indemnice tal y como si se tratara de una expropiación. (9)

La Expropiación.

El Estado estimando de utilidad pública el objeto de la concesión, ha considerado que es procedente la expropiación forzosa de los bienes necesarios para la instalación de las obras - autorizadas. La justificación se basa en las circunstancias de - que el concesionario no debe ni puede considerarse como un empresario privado que esté en la misma condición que el que ejerce - su libertad de contratación y de comercio. El concesionario viene a ver un colaborador del poder público en la realización del servicio público autorizado por la concesión.

Diversas leyes sobre concesiones organizan el procedimiento para la expropiación, la cual consiste fundamentalmente, en la determinación de los bienes necesarios, en la práctica de los avalúos de los mismos, en el depósito o afianzamiento previo del monto de la indemnización y en la declaración de la autoridad concedente acerca de la procedencia de la expropiación; al - respecto como ejemplo tenemos lo que la Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 21 nos dice:

Artículo 21.- Las vías generales de comunicación son - de utilidad pública. En consecuencia la Secretaría de Comunica--

ciones, a solicitud de los interesados o por sí misma cuando se trate de vías construidas por el Gobierno Federal o en cooperación con las autoridades locales declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo, la expropiación de los terrenos, construcciones, aguas y materiales de propiedad particular que se requieran para la construcción, establecimiento, reparación o mejoramiento de dichas vías, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios. La expropiación se hará con arreglo a las bases siguientes:".

Esta misma Ley establece el derecho del expropiado, para reivindicar la cosa expropiada cuando no se utilizare en el uso para el que se expropió o cuando la concesión respectiva ha sido declarada en estado de caducidad:

"artículo 23.- El expropiado o su causahabiente tendrá derecho, dentro del término de cinco años a reivindicar la cosa expropiada o la parte correspondiente, cuando la totalidad o una parte de ella no se utilizare o aplicare a uso distinto de aquel para el que se autorizó la expropiación.

En este caso el expropiado o su causahabiente no estarán obligados a devolver otra suma que la que el expropiante hubiere pagado por vía de indemnización, o la parte proporcional en su caso.

El plazo de cinco años, a que se refiere este artículo, se contará desde la fecha en que los bienes, materia de la expropiación, queden desafectos al uso para el que se autorizó la ex-

propiación'.

7. DERECHO DE REVERSION.

Este derecho es una institución administrativa que opera en las concesiones, y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos, ya sea el servicio público o a la explotación de bienes del estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna, es decir, en virtud de este derecho, al concluir el plazo de la concesión, los bienes que se destinaron para la explotación de la misma, pasarán a ser propiedad del Estado; para que este derecho proceda, debe estar previsto en la ley, lo cual no sucede en todos los ordenamientos que establecen la concesión; en otras palabras, como el plazo señalado para la duración de la concesión es fijado para que el concesionario recupere sus inversiones, es un principio casi universal, el de que a la expiración de dicho plazo, el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas, en virtud del llamado Derecho de Reversión; este derecho se encuentra consignado en nuestra legislación para diversos servicios públicos; como por ejemplo el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación:

"artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario, durante el término señalado en la misma concesión. - Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado,

sin costo alguno y libres de todo gravámen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles".

No en toda clase de concesiones existe el Derecho de Reversión; se daba en las concesiones de energía eléctrica (cuando existieron), se encuentra con ciertas limitaciones en la concesión de transporte (no revierte el equipo, únicamente las instalaciones de las terminales), se aprecia en ciertas clases de concesiones de aguas nacionales, en las de radiodifusión, no existe en las concesiones bancarias, ni en las de educación, en las de pesca, ni tampoco en las de caza; en estas últimas el concesionario simplemente se apropia del bien del Estado de acuerdo con los términos de la propia concesión. (10)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Ed. Trillas, México 1987.
- (2) Idem.
- (3) SERRA ROJAS ANDRES.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Tomo II Ed. - Porrúa, México 1985. p. 265.
- (4) ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México 1982, p. 706.
- (5) Idem. p. 702.
- (6) FRAGA, GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Ed. Porrúa, México 1985, p. 248.
- (7) ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Op. Cit. p. 704.
- (8) SERRA ROJAS, ANDRES.- Op. Cit. p. 707.
- (9) FRAGA, GABINO.- Op. cit. ps. 252 y 253.
- (10) ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Op. Cit. p. 707.

C A P I T U L O T E R C E R O

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESION

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.

1. OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.-
2. EL TITULO DE CONCESION.-
3. PUBLICACION DE LA CONCESION.
4. EJECUCION DE LA CONCESION. AGRAVACION DE LAS CARGAS DE.-
5. PROPIEDAD DEL CONCESIONARIO.
6. REGIMEN FINANCIERO DE LA CONCESION. LAS TARIFAS.-
7. TERMINO DE LA CONCESION. EXTINCION.

1. OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.

Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar, por una parte, que el poder público puede ejercer, sin tropiezos, el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión y, por la otra, a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión.

Existen para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.

El artículo 12 de la Ley de Vías Generales de Comunicación y el artículo 11 de la Ley Minera, previenen que las concesiones regidas por dichas leyes sólo pueden otorgarse a mexicanos o a sociedades mexicanas, además la segunda de las leyes citadas, exige que las sociedades tengan la mayoría de su capital, suscrito por mexicanos.

"Artículo 12. las concesiones para la construcción, es

establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, - sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades se establecerá, en la escritura respectiva, que para el caso de que tuvieren o llegaren a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieran adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión."

(1)

La Ley Federal de Radio y Televisión, dispone que las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, únicamente se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos y si se trata de sociedades por acciones, éstas deben ser nominativas.

Consecuentemente se previene, en todas las leyes de la materia, que las concesiones sólo podrán ser traspasadas a otra persona, con la aprobación de la autoridad concedente, en el concepto de que la falta de dicha aprobación, así como la cesión o traspaso total o parcial de la concesión, a un gobierno o estado extranjero, se consideran por dichas leyes, como causas de caducidad o de nulidad del acto de traspaso. Como ejemplo tenemos lo que nos dice el artículo 18 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Artículo 18.- En ningún caso se podrá, directa o indirectamente, ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión, los derechos en ella conferidos, la vía, edificios, estaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a ningún Gobierno o Estado extranjero, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.

Cualquiera operación que se hiciere contra lo preceptuado en este artículo, será nula de pleno derecho.

Cualquiera operación que se hiciere contra lo preceptuado en este artículo, será nula de pleno derecho."

2. EL TITULO DE CONCESION.

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

El título de concesión, contiene el Acuerdo firmado por el titular de la Dependencia que la expide. El artículo 39 del Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley

de Vías Generales de Comunicación señala:

artículo 39.- Los títulos de las concesiones serán expedidas por el secretario del Ramo y estarán firmados además por el Director General de Autotransporte Federal. Contendrán especialmente referidos a cada caso, los diversos conceptos que se enuncian en el artículo 13 de este reglamento y las demás menciones, datos y pormenores que conforme a la Ley, a su Reglamento, a lo prescrito en el pliego de condiciones y a la solicitud respectiva proceda incluir en ellos.

Artículo 13.- Mediante las concesiones se determinarán:

I. Las normas a que haya de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio con base en lo dispuesto en la Ley de Vías Generales de Comunicación, por este reglamento y por las demás disposiciones legales conducentes; en la inteligencia que la organización y funcionamiento del servicio se harán de conformidad a las normas técnicas que se especifiquen para su iniciación y las que posteriormente señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En consecuencia, en los títulos se expresarán las disposiciones sobre horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios, obligaciones y derechos del concesionario y sanciones para el caso de incumplimiento.

II. La clase de servicios.

III. El itinerario a que estará sujeto el servicio con

precisión de los recorridos que deban de seguir en el camino o - caminos federales y/o locales, para prestar el servicio en las - diversas poblaciones incluidas en dicho itinerario.

IV. El número de unidades cuya explotación ampare el - título de concesión, así como su capacidad, peso y demás especi- ficaciones de las mismas.

V. Las causas de rescisión y caducidad que la adminis- tración juzgue necesario establecer en cada caso, de acuerdo con la Ley.

El otorgamiento de la concesión como ya se dijo, es un acto discrecional de parte de la autoridad, y no se trata de un acto obligatorio, reglado o vinculado puesto que las leyes de la Materia no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la con- cesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión - discrecionalmente. (2)

A decir de Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, el Títu- lo de Concesión está constituido por el documento en que se otor- ga la concesión a favor del concesionario, en el que se estable- cen las condiciones que unilateralmente fija la autoridad admi- nistrativa, como son las restricciones y las condiciones para su funcionamiento, el plazo y las causas de terminación anticipa- das. (3)

igualmente aplicables el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales y demás disposiciones legales sobre la materia, que tengan aplicación en la operación y explotación de estos servicios.

3. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

Ningún servicio público de los enumerados en la fracción II del artículo 152 de la Ley, podrá prestarse por particulares en los Caminos de Jurisdicción Federal, sin previo otorgamiento de una concesión; para ese efecto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con vista en las concesiones en vigor que haya otorgado, determinará el número y la extensión de las rutas y tramos en que está dividida la Red Nacional de Caminos y las clases de servicios que en cada una de ellas se prestan o en su caso deban prestarse; para este efecto la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación el correspondiente inventario en el que se designará el cuadro de rutas y servicios.

Ruta.- Es el recorrido que dentro de uno o más caminos de la Red de Carreteras de Jurisdicción Federal o de Jurisdicción Federal y Jurisdicción Local deba adoptarse conforme a itinerarios determinados, en la prestación de los servicios públicos de autotransporte.

Tramo.- Es la ruta que no comunica entre sí, los puntos inicial y terminal del camino o caminos que en toda su extensión se hubieren considerado para el establecimiento de una

Por su parte Delgadillo Gutiérrez dice que en la solicitud de concesión se detallarán los datos del solicitante y la información técnica y financiera necesaria para el funcionamiento de la concesión, con lo que la Dependencia realizará los estudios técnicos de procedencia y en caso favorable, el otorgamiento de la concesión deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para el caso de existir terceros que se vean afectados por el otorgamiento comparezcan al procedimiento de oposición, con lo que la Dependencia resolverá lo que proceda, y en caso de ser positiva, deberá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en su caso el concesionario otorgará la garantía que corresponda.

Debe considerarse como requisito esencial, para que - las concesiones de servicio público surtan sus efectos, que las mismas una vez otorgadas, se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de que la referida concesión, contiene verdaderas disposiciones legales de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios y las bases del funcionamiento del servicio. (5)

El artículo 15 párrafo séptimo de la Ley de Vías Generales de Comunicación, respecto de la publicación de la concesión nos dice:

Artículo 15 párrafo séptimo. Otorgada la concesión, la Secretaría de Comunicaciones ordenará, si lo considera necesario, que a costa del interesado se publique aquella, en el Diario Ofi

cial de la Federación con la exposición de los fundamentos que se hayan tenido para otorgarla y el programa a que ha de sujetarse la construcción o explotación de la vía concesionada, de acuerdo con las bases que establece el artículo 8° (de la Ley de la Materia).

4. EJECUCION DE LA CONCESION. AGRAVACION DE LAS CARGAS DE.

Hay casos en que la ejecución de la concesión se hace imposible o que se agravan las cargas que tiene que soportar. Desde luego, a lo imposible nadie está obligado.

Es obligación del concesionario ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto o sean las de construir las obras autorizadas, y las de encargarse de la gestión del servicio, esta obligación debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la administración para seleccionar al concesionario, con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidas por la seriedad e importancia del objeto de la concesión.

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión, implica además, la de aportar todos los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio.

El Estado también puede concurrir en la aportación de elementos para la empresa; ésto lo hace por vía de subvenciones, garantizando determinado interés a los capitales invertidos o

concediendo otra clase de ayuda, como son las franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales, para el objeto de la concesión.

Agravación de las Cargas de Ejecución.

Tanto las concesiones de servicio público como las de explotación de bienes del Estado, son manejados por los particulares por motivos comerciales, es decir, para obtener una utilidad lícita, de acuerdo con los términos de la propia concesión.

Puede hacerse incosteable la explotación de una concesión por causas internas de la propia empresa, o por causas externas a la misma, que graven de tal manera la economía o el régimen de la misma que hagan difícil su explotación; existiendo responsabilidades legales de la empresa frente al Estado y frente a los propios particulares en su caso.

La agravación de las cargas de ejecución de una concesión, pueden provenir de diversas causas:

a. De Actos de la Autoridad Concedente.- En determinadas situaciones, es el propio Estado el que agrava la situación de una empresa, al exigirle prestaciones o situaciones que no puede lícitamente solventar, salvo que el propio estado encuentre el medio de proteger esa situación, es decir, cuando las cargas provienen de la administración, ésta está obligada a mantener el equilibrio financiero de la empresa, ayudándola con mejores tarifas o tomando a su cargo parte o toda la empresa, en - -

otras palabras, el Estado interesado en proteger una fuente de trabajo, puede proporcionar a las empresas exenciones, privilegios, subsidios que defiendan su equilibrio financiero.

El maestro Gabinc 'raga, respecto de ésta primera causa, nos dice, que se refiere fundamentalmente a modificaciones unilaterales de la concesión hechas por la autoridad concedente y que vengán a hacer más gravosa la ejecución; la doctrina jurídica considera que el concesionario está obligado a aceptar esa situación más onerosa, pero al mismo tiempo considera que la carga no debe recaer exclusivamente sobre él, pues la administración está obligada por la concesión, a mantener el equilibrio financiero de la concesión la compensación puede hacerse por una elevación de tarifas, por el otorgamiento de una subvención o bien el Estado toma directamente a su cargo la instalación o explotación suplementaria.

b. De Medidas Generales de Orden Legislativo o Reglamentario.- Esta causa afecta por igual al concesionario y a los demás individuos, para este caso, la doctrina ha llegado a la conclusión de que el concesionario debe seguir ejecutando la concesión pero sólo tendrá derecho a ser compensado si la medida general de que se trata equivale a una modificación directa del acto de concesión, porque en las condiciones de ésta han sido establecidas, tomando en cuenta por elemento, la situación legal o reglamentaria que ha sido modificada.

c. De Acontecimientos Exteriores y Anormales.- Estos -

acontecimientos son ajenos al concedente y al concesionario, no dependen de ninguna manera de las partes, que vengan a hacer más onerosa la situación del concesionario. La solución que impone - la Tesis Contractual cuando se produce esta causa, es la de que el concesionario no estando frente a una causa de fuerza mayor, continúa obligado a la ejecución de sus compromisos, sin ningún derecho a compensación por las pérdidas sufridas.

Contrariamente a lo señalado anteriormente, el profesor M. Waline de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia francesa, ha desarrollado una teoría, a la cual ha dado en llamar la:

Teoría de la Imprevisión.- Cuando ocurren acontecimientos excepcionales y anormales, imprevisibles y extraños a las partes que vienen a hacer más onerosa la situación del concesionario, al grado de romper la economía de la concesión, entonces se produce un estado extracontractual, es decir, que ya no es la situación prevista por la concesión y que produce las consecuencias siguientes:

Obligar al concesionario a continuar haciendo funcionar el servicio y a darle derecho a cierta compensación, por parte de la administración, no por la ganancia omitida, sino por las pérdidas sufridas a consecuencia del trastorno de la economía de la concesión, pero sin que sea la administración, la única que reporte las cargas excepcionales, bastando sólo con que haya una repartición razonable de ellas.

De acuerdo con la misma doctrina, esta teoría se justifi

fica jurídicamente, por una parte porque el concesionario no puede dejar la explotación del servicio, sino por una causa de fuerza mayor y, por otra parte porque no podría evidentemente, ser la intención de las partes, la de que esos acontecimientos externos y anormales se verifican y subsistiera íntegramente el régimen de la concesión primitiva.

Existen casos también, en que la ejecución de la concesión se hace imposible, así se habla de:

La Fuerza Mayor.- En el caso de una imposibilidad por causa de fuerza mayor, es aplicable el principio general en materia de obligaciones, es decir, "A lo imposible, nadie está obligado", por lo tanto, cuando la ocurrencia se presenta, las obligaciones del concesionario cesan. (6)

5. PROPIEDAD DEL CONCESIONARIO.

El concesionario es el propietario de los bienes afectados a la explotación del servicio concesionado, así lo señala el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación:

"Artículo 89.- Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de la concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión. ..."

Sin embargo, existen tantas limitaciones a ese derecho

del concesionario, que se duda que pueda ser un verdadero derecho de propiedad; en efecto el derecho del concesionario, sobre los bienes afectados a la concesión, tiene no una duración definida, sino que por virtud del llamado Derecho de Reversión, pasan al Estado sin compensación alguna, al término de la concesión; así lo establece el referido artículo 89, en la parte consecutiva de lo señalado anteriormente:

"Artículo 89.- ... Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravámen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles".

Además el concesionario, está obligado a mantener en buen estado, los bienes durante el plazo de la concesión, llegándose hasta autorizar al gobierno para intervenir la empresa, si durante la última parte de la vigencia de la concesión, el concesionario no mantiene los bienes en buen estado; estableciéndolo así el párrafo III del citado artículo 89.

Artículo 89 párrafo III.- Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Se reconoce que el concesionario es propietario de - -

ellos (de los bienes afectados a la explotación de la concesión), aunque sujeto a ciertas modalidades, ya que no puede gravarlos, ni cederlos sin permiso de la autoridad y estarán sujetos a la reversión. Estos bienes, son el conjunto de elementos materiales que se destinan a la explotación de la concesión; ejemplo: equipo de transporte, plantas de beneficio de material, etc.

En la concesión de explotación de bienes del Estado, - el concesionario se hará dueño de aquellos bienes que extraiga, y con los cuales se beneficia, sobre todo los minerales, pero no es dueño del suelo o subsuelo concedidos. (7)

6. REGIMEN FINANCIERO DE LA CONCESION. LAS TARIFAS.

El régimen financiero del servicio concesionado es independiente del régimen financiero del Estado, de tal manera que el concesionario debe obtener los fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para éste un presupuesto fuera del control de la administración concedente.

A pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni las cargas ni los provechos de la misma, ya que por una parte es la administración la que regula unilateralmente el funcionamiento del servicio; y por la otra, - es la propia administración la que debe aprobar también las tarifas, que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento.

Las Tarifas.

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, de reglamentos, decretos o acuerdos, generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituyen contratos; en la práctica, algunas se publican en el Diario Oficial de la Federación y, además debe tener - publicidad por otros medios.

Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio. La doctrina considera que cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio debe:

- a. Indemnizar al concesionario.
- b. Otorgarle subsidios fiscales.
- c. Permitir la elevación de las tarifas.

Excepcionalmente el Estado, permite que las partes se ajusten al costo del servicio, mediante los contratos que celebran entre concesionarios y usuarios.

Las tarifas constituyen el elemento esencial de la economía financiera de la explotación; su naturaleza jurídica es - muy discutida, se ha dicho que la regulación de las tarifas, - -

constituye uno de los elementos contractuales de la concesión, - de tal manera de considerar que el concesionario tiene un verdadero derecho para percibir las cuotas que se fijen convencionalmente y para que aquella regulación no se modifique, sino por medio de otro acto contractual.

Gabino Fraga considera que las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, porque ellas - - constituyen un elemento esencial de la reglamentación del servicio público concedido, pero tampoco podemos admitir que las cuotas que las mismas consignent, 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 la necesidad de que el servicio subsista en las mejores condiciones para el beneficio del público.

En la legislación mexicana se considera, al régimen de las tarifas, como ajeno al elemento contractual de la concesión; la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que las tarifas deberán ser, en todo caso, aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de la misma manera que los itinerarios, horarios y reglamentos del servicio (artículos 50 y 55), y que todas las tarifas, ya sea que señalen el término o no de su vigencia, estarán sujetas a ser revisadas o canceladas en los términos que ordene la misma Secretaría.

"Artículo 50.- La explotación de vías generales de comunicación, objeto de concesión o permiso, será hecha conforme a horarios, tarifas y reglas autorizados previamente por la Secretaría de Comunicaciones.

Artículo 55.- Las tarifas para el cobro de los servicios de las empresas porteadoras comprenderán las cuotas y las condiciones conforme a las cuales deberán aplicarse y, estarán sujetas a las siguientes reglas:

I. Las tarifas y los elementos de su aplicación, como tablas de distancias, clasificaciones de efectos, tablas de mermas, etc., serán formadas por las empresas y sometidas a la Secretaría de Comunicaciones, quien las aprobará siempre que se encuentren de acuerdo con los preceptos de esta ley, de su reglamento y de las concesiones respectivas;

II. Las tarifas se formularán y aplicarán observando perfecta igualdad de tratamiento, excepto en los casos en que esta ley autorice lo contrario;

III. Las tarifas y sus modificaciones entrarán en vigor una vez aprobadas y registradas, en la fecha que expresamente señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La propia Secretaría ordenará los casos en que por su importancia las tarifas deban ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

IV. Las tarifas de competencias se formularán siempre

que no sean a base de pérdida directa por la explotación en el tramo de la competencia, la Secretaría de Comunicaciones determinará, en cada caso, cuáles son los puntos o zonas de competencia;

V. Las tarifas estarán en vigor durante el período que las mismas indiquen. Si no lo expresan regirán hasta la fecha que fije el documento por el cual se las cancele o modifique.

Todas las tarifas, ya sea que señalen o no el término de su vigencia, estarán sujetas a ser revisadas, modificadas o canceladas, en los términos que ordene la Secretaría de Comunicaciones de conformidad con esta ley y su reglamento".

Por su parte, el maestro Serra Rojas nos dice que, tarifa es la tabla o catálogo de los precios, derechos o impuestos que se deben pagar por alguna cosa o trabajo y que constantemente el Diario Oficial de la Federación, publica las diferentes tarifas para los servicios públicos.

En la obra "Algunos datos sobre técnica tarifaria, en vías generales de comunicación", al considerarse el concepto de tarifa, se expresa lo siguiente:

"En el caso de los servicios públicos, se presenta por un lado, una demanda inelástica tendiente en mayor o menor grado hacia la unidad, y por el otro, una oferta de servicios más o menos elástica que tiene mayor movilidad. Esta es una de las razones fundamentales en la fijación de los precios de los servicios públicos, que obliga a intervenir al Estado en su regulación, pa

ra no provocar un aumento exagerado de los precios, en beneficio exclusivo de los oferentes y en perjuicio de la economía general".

"Es conveniente hacer notar, que en el caso de México la demanda de los servicios públicos concretos no reviste la característica de la inelasticidad absoluta, ya que existen servicios competitivos como son los autotransportes, ferrocarriles y las compañías de aviación y entre un puerto y otro. De cualquier forma la falta de control de la misma oferta, provocaría serios perjuicios nacionales, con el aumento inmediato y exagerado de los precios, y lesionaría otros aspectos, tales como la seguridad en el transporte y la obligación de prestar el servicio. Por lo anteriormente expresado y desde un punto de vista económico, tarifa es sinónimo de precio, y en este caso se representa por la cantidad de dinero que en un momento se paga por la prestación de un servicio que debe ser fijada por el Estado".

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 que se realiza la protección de una sociedad contra la voracidad de los inversionistas, que consideran no tener límites a su interés.

Como ejemplos de leyes administrativas regulando las tarifas, tenemos: La Ley Federal de Radio y Televisión; artículo 9 fracción IV.- Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; IV. Fijar el mínimo de las tarifas para las estacio

nes comerciales.

El capítulo segundo, artículos 53 a 57 de la misma - - ley, fija el régimen de tarifas en estos términos:

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijará - el mínimo de las tarifas a que deberán sujetarse las difusoras - comerciales en el cobro de los diversos servicios que le sean - contratados para su transmisión en público.

La misma Secretaría vigilará que se apliquen correctamente las tarifas y que no se hagan devoluciones o bonificaciones que impliquen la reducción de las cuotas señaladas, la misma ley expresa los casos de excepción.

Las estaciones difusoras deberán tener a disposición - del público, en sus oficinas, suficientes ejemplares de las tarif - as respectivas y de sus formas de aplicación. No se concederán prerrogativas que impliquen privilegios de alguna empresa de radio y televisión en perjuicio de las demás.

También el Reglamento del Capítulo de Explotación de - Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en sus artí - culos 223, 224 y 225 regula las tarifas de la siguiente forma:

"Artículo 223.- Las tarifas aprobadas por la Secretaria - rfa de Comunicaciones serán de observancia obligatoria y las cuo - tas que señale se cubrirán en dinero y de contado.

Artículo 224.- Podrán cobrarse cuotas reducidas en re-

lación con las regulares, en los siguientes casos:

a). Durante los periodos en que aumente la producción de determinado artículo y, como consecuencia los embarques del mismo;

b). Para embarques importantes cuyo peso total exceda de determinado tonelaje y requiera, por lo tanto, el empleo de numerosos vehículos.

La aplicación de las tarifas que en este caso se preparan, será de carácter general, y se requerirá la previa aprobación de las mismas por parte de la Secretaría de Comunicaciones, en los términos que fija la ley.

Artículo 225.- En todas las estaciones habrá una lista con las tarifas aprobadas a disposición del público, para que pueda consultarlas. Los empleados del concesionario, tienen obligación de exhibirlas e ilustrar al público sobre el precio y las condiciones de aplicación. La Secretaría de Comunicaciones resolverá cuantas consultas le sean formuladas sobre tarifas y su aplicación".

En principio, las tarifas deben contenerse en los reglamentos, aunque pueden emplearse otros medios administrativos. Las tarifas, dice Hauriou, una vez homologadas se convierten en verdaderos reglamentos que no son de ningún modo convenciones celebradas entre la compañía y el público, para la remuneración de una locación de servicios, son como leyes. Este carácter de homop

logación entraña la percepción de una tasa pública, razón por la cual hemos debido colocar las tarifas homologadas entre los reglamentos . Entre nosotros no tienen las tarifas necesariamente la forma de reglamento, sino elementos para apoyar el sistema económico de la concesión, que no debe contrariar el interés público.

Deben proscribirse, por antisociales todas las cláusulas de una concesión que permitan automático el aumento de ellas sin intervención administrativa y, sólo fundadas en consideraciones particulares de las empresas; la misma consideración debemos repetir respecto a leyes y reglamentos que contengan esa autorización.

La determinación de una tarifa dice Bielsa, acto principalmente administrativo, es un problema de índole complejo, toda vez que afecta intereses de carácter comercial, industrial, etc., e influye de una manera decisiva en la economía pública. Es indudable, en efecto, que una tarifa elevada puede arruinar una industria o impedir su desarrollo y empobrecer una zona de producción, lo que ocurre cuando el precio del producto, agregado al precio del transporte, hace imposible la concurrencia de ese producto en el mercado o lugares de venta o consumo, razón de índole económico-política frente a las que no puede ser indiferente el Estado .

Se consideran aplicables las conclusiones de la Cuarta Conferencia Nacional de Abogados de Tucumán, en 1936, acerca de

las tarifas:

a). La tarifa debe ser modificada según las necesidades económicas, sociales y políticas;

b). Es inalienable el poder de la autoridad pública para adoptar la tarifa a las necesidades de los servicios públicos;

c). La intervención del concesionario en la preparación o modificación de la tarifa, no debe ser considerada como una participación en el acto jurídico de la tarifa, en realidad de coautor;

d). La ley debe prescribir el procedimiento para establecer la tarifa y determinar qué autoridad es la competente para su homologación;

e). La administración pública tiene el poder de reducir, de oficio, la tarifa sin el consentimiento del concesionario y aún contra su voluntad sobre las bases de la concesión.

En el caso de que la reducción de oficio de la tarifa originará para el concesionario una pérdida, disminución de beneficios normal, la Administración Pública está obligada a indemnizarlo.

7. TERMINO DE LA CONCESION. EXTINCION.

Los modos de extinción de la concesión son varios; la

forma normal de terminaci3n, es el cumplimiento del plazo; luego tenemos como formas anticipadas de terminaci3n de la concesi3n; a la caducidad como causa de terminaci3n m3s importante, le sigue la revocaci3n, la rescisi3n, el rescate, la renuncia, la quiebra y por 3ltimo, la muerte del concesionario.

a. Cumplimiento del Plazo.- La forma normal de extinci3n de la concesi3n, es la conclusi3n del plazo por el que fue otorgada; como se vi3 anteriormente, el plazo puede ser renovable, con lo que se prorroga su existencia, pero en el caso de que la concesi3n concluya, los bienes afectos al servicio o dedicados a la explotaci3n, pasar3n sin costo alguno, a ser propiedad del Estado, si en el t3tulo de la concesi3n, se estableci3 el Derecho de Reversi3n o si as3 lo dispone la ley.

b. Caducidad.- Caducidad viene del lat3n caducus que alude a lo muy antiguo, a lo que tiene poca duraci3n, por ello el verbo caducar, se refiere al transcurso del tiempo que trae consigo la p3rdida o extinci3n de alg3n derecho.

Se ha definido a la caducidad en principio, como la p3rdida de un derecho o acci3n para sino ejercicio durante el plazo se3alado por la ley o la voluntad de los particulares. Lo esencial que debemos rese3ar es que principalmente la ley se3ala un t3rmino fijo, para la duraci3n de un derecho; es obvio indicar que cumplido ese t3rmino, el derecho no puede ser ejercitado.

Los autores han estudiado ampliamente las diferencias que se originan entre la caducidad y la prescripci3n extintiva,

señalando que en esta última, el derecho nace con duración indefinida, caso diverso al de la caducidad, en la que el derecho nace sometido a un tiempo fijo de duración. En el derecho administrativo estas ideas se fortalecen y se desarrollan más ampliamente porque el derecho nace sometido a las exigencias del interés general.

La caducidad opera cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, como por ejemplo; cuando no adquiere el - - equipo necesario para prestar el servicio público o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto, cuando en la concesión minera, no realiza las inversiones a que está obligado en cierto tiempo. (8)

No todas las faltas de cumplimiento de las obligaciones, dan lugar a la extinción de la concesión, algunas pueden - - provocar únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil, otras pueden constituir causas de rescisión.

Es difícil señalar un criterio para poder distinguir - - las causas de rescisión de las causas de caducidad; la Ley de - - Vías Generales de Comunicación, en su artículo 37, establece:

"Artículo 37.- La falta de cumplimiento de la concesión o del contrato en los casos no señalados como causas de caducidad en el artículo 29, o en los mismos contratos, que no ten

gan sanción en la ley, dará lugar a la rescisión judicial de la concesión o del contrato; pero mientras dure el juicio, el concesionario o contratista continuará en posesión de todos los derechos que le otorguen la concesión o contrato, sin perjuicio de - las providencias precautorias que deba tomar la Secretaría cuando procedan de acuerdo con las leyes".

Lo anterior no da más que un criterio formal para distinguir las causas de rescisión, de las de caducidad, pero no explica la diferencia que entre ellas puede existir.

Sin embargo, parece bien fundada la teoría, que considera que en realidad la autoridad tiene en sus manos el poder de sanción, que le es indispensable para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, y que entre las posibles sanciones - por la falta de cumplimiento de las obligaciones del concesionario, está precisamente la declaración de caducidad de la concesión. Aparte existe el poder de rescisión que "no es sino un aspecto del poder de modificación unilateral del contrato. Su fundamento es el interés público, que en un momento dado, puede no tener necesidad de las prestaciones convenidas". (9)

La Ley Minera establece las siguientes causas de caducidad y de cancelación de las concesiones mismas, así como los - casos de nulidad de las mismas. El artículo 52 ordena:

"Son causas de caducidad y de cancelación de las concesiones:

I. Faltar al pago de los gravámenes fiscales sobre las concesiones mineras correspondientes;

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

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

Las fracciones IV a XI señalan otras causas de caducidad.

En la segunda parte de este artículo 52 se señalan como causas de nulidad de las concesiones mineras:

I. Que el título de concesión minera abarque totalmente terrenos no libres, en los términos del artículo 18 de la - - ley;

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

Por otra parte, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en el artículo 29, establece las causas de caducidad de - la forma siguiente:

Artículo 29.- Las concesiones caducarán por cualquiera de las causas siguientes:

I. Porque no se presenten los planos de reconocimiento y localización de las vías, puertos aéreos, campos de emergencia, estaciones, talleres, y demás obras e instalaciones, dentro del término señalado en las concesiones;

II. Por construir o no establecer, dentro de los plazos señalados en las concesiones, la parte o la totalidad de la vía u obra convenidas;

III. Porque se interrumpa el servicio público prestado en todo o en parte importante, sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Comunicaciones o sin previa autorización de la misma;

IV. Porque se enajenen la concesión o alguno de los derechos en ella contenidos, o los bienes afectos al servicio de que se trate, sin la previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones;

V. 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, a algún Gobierno o Estado extranjero, o porque se les admita como sujetos en la empresa concesionaria;

En las fracciones VI a XIV, señalan otras causas de ca ducidad.

c. Revocación.- La práctica administrativa en México, se ha orientado a considerar como causa de revocación de las con

cesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; así en la concesión de aprovechamiento de aguas nacionales, minera, de transporte, bancaria y de educación, son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que la otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión. (10)

La concesión puede ser revocada por la autoridad que la otorgó por razones de oportunidad, en función del interés público, lo cual deberá ser plenamente fundado y motivado y cubrirse al concesionario, los daños y perjuicios que se le causen. No es necesario de que exista alguna falta o incumplimiento del concesionario, ya que como se dijo, procede por razones de oportunidad, pero al lesionarse los intereses del particular, se le deberá resarcir por los derechos que pierde (daño), y por las utilidades que deja de percibir (perjuicio). (11)

Cuando se presentan las causas de incumplimiento que dan origen a la revocación, o a las causas que provocan la caducidad, se sigue, por lo regular, un procedimiento administrativo en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que manifieste lo que a derecho convenga, o exhiba pruebas que acrediten que no incurrió en fal-

ta, y posteriormente se dicta un acto administrativo declarando la revocación o la caducidad de la concesión; este acto en la ma yoría de los procedimientos, también se publica en el Diario Ofi cial de la Federación.

De acuerdo con la práctica administrativa de México, - cuando se trata de caducidad, al procedimiento le llaman de in-- curso en cacudidad. El efecto de la revocación por incumplimien-- to, o cacudidad, además de extinguir la concesión, es de fincar responsabilidades administrativas a cargo del concesionario, que generalmente se hacen efectivas, ejecutando las garantías que és te hubiere otorgado.

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

En materia judicial, la rescisión en la anulación judi-- cial de un acto por causa de lesión Henri Capitant en su vocabu-- lario jurídico comenta que en "ocasiones, pero con abuso de len-- guaje, es sinónimo de anulación por nulidad relativa".

En derecho administrativo, la rescisión sólo puede ser unilateral, es decir hecha por el Estado cuando así lo han acor-- dado las partes, pero en su defecto ésta sólo puede hacerse por mandato de la autoridad judicial federal.

Sin embargo la legislación administrativa no es muy clara para distinguir la caducidad de la rescisión, confundiendo en algunos casos como al que alude el artículo 37 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, mismo uqe transcribimos anteriormente.

El maestro Acosta Romero nos dice que se considera que la rescisión es la facultad de alguna de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo operará ésta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebren contratos-concesión, como ya se indicó, por ejemplo, los de utilización de la franja costera.

e. Rescate.- Se da como una consecuencia de la extinción de una concesión; además sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado, según lo expuestoel Capítulo Segundo, punto 6.

f. Renuncia.- En las diversas leyes que regulan la concesión, no se establece esta forma de extinción de la concesión, a pesar de que ello se debe de considerar, que pueden concluir por la renuncia de los derechos que el concesionario adquirió a obtenerla, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros; en otras palabras, existe la posibilidad de que la concesión se extinga, respecto del concesionario, por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de

la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes, para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión.

En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo; de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no habría interés público en que continuara forzosamente la concesión.

Habrán otros supuestos en que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la Administración Pública no acepte la renuncia mientras tanto no se asegure, o bien la transmisión de la empresa (económicamente considerada), a terceros que presten el servicio, o exploten los bienes del Estado y aseguren la continuidad normal de esas actividades, o bien, que la propia Administración se haga cargo de ellas.

g. Quiebra.- Las leyes administrativas tampoco la establecen, pero por aplicación de las leyes mercantiles, la persona jurídica sujeta a quiebra, no puede seguir realizando actos mercantiles, por lo que ante la imposibilidad de la realización del objeto de la concesión, ésta debe concluir.

La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes, puede también traer la extinción de la concesión, y se estima que en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad deben asegurar la continuidad de los mismos. (12)

h. Muerte del Concesionario. Por último tenemos, que - en algunos casos la extinción (muerte) de la persona jurídica, - puede dar lugar a la conclusión de la concesión, pero ello no es absoluto, pues la ley puede disponer que sus derechos habituales continúen ejerciéndola.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION
- (2) ACOSTA ROMERO MIGUEL.- TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. México 1982. p. 709.
- (3) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Ed. Trillas, México 1987.
- (4) ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Op. Cit. p. 708
- (5) FRAGA GABINO.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Ed. Porrúa México 1985, p. 247.
- (6) Idem, p. 250.
- (7) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- Op. Cit.
- (8) SERRA ROJAS ANDRES.- DERECHO ADMINISTRATIVO.- Tomo II, Ed. Porrúa, México 1985, p. 294.
- (9) FRAGA GABINO.- Op. Cit. p. 254.
- (10) ACOSTA ROMERO MIGUEL.- Op. Cit. p. 710.
- (11) DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO.- Op. Cit.
- (12) Idem.

C A P I T U L O C U A R T O .

CONCESION PARA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO

PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

CAPITULO CUARTO

CONCESION PARA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL

1. INTRODUCCION.- 2. DEFINICION, JURISDICCION Y LEYES APLICABLE - 3. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL.- 4. SOLICITUD Y TRAMITE.- 5. PROCEDIMIENTO DE OPOSICION.- 6. EL TITULO DE CONCESION.- 7. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONCESIONARIO.- 8. TARIFAS.- 9. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.- 10. TRANSPORTE DE PERSONAS, DE CARGA Y DE PERSONAS Y CARGA.- 11. TERMINACION DE LA CONCESION.

1. INTRODUCCION.

En el presente capítulo realizaremos un estudio sobre la concesión para la Explotación del Servicio Público de Autotransporte Federal, desde la definición hasta la extinción de la misma; basándonos para el presente estudio, fundamentalmente en tres Ordenamientos Legales, a saber, la Ley de Vías Generales de Comunicación, el Reglamento del Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley citada y el Reglamento de Tránsito Federal; ordenamientos que desde este momento los identificaremos como: la Ley, el Reglamento de la Ley y el Reglamento, respectivamente.

2. DEFINICION, JURISDICCION Y LEYES APLICABLES.

El Reglamento de la Ley, en su artículo 1^a nos señala que: "Se consideran servicios públicos de autotransportes, los transportes de personas, equipajes y carga por los caminos de ju

jurisdicción federal, ofrecidos o prestados a terceros contra el pago de una retribución en numerario, mediante el uso de vehículos automóviles con cualquier forma de propulsión mecánica".

Por su parte, la Ley en su artículo 8^a, entre otras cosas, nos dice: que para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, será necesario tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y con sujeción a los preceptos de esta Ley y sus reglamentos.

La construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación se sujetarán a un plan general que regule a las necesidades de la economía nacional y deberá hacerse del conocimiento del público, a cuyo efecto, la Secretaría de Comunicaciones publicará, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, el programa de trabajos correspondientes.

La misma Ley en su artículo 152 establece lo siguiente:

Para el aprovechamiento de los Caminos de Jurisdicción Federal de Autotransporte, será necesario obtener concesión de la Secretaría de Comunicaciones y su otorgamiento se sujetará a las siguientes bases.

I. Únicamente podrán conferirse a mexicanos por nacimiento y a sociedades constituidas por éstos conforme a las le-

yes del país. En ningún caso podrán conferirse a sociedades cuyo capital esté total o parcialmente representado por acciones al portador.

Lo anterior es re rsado por lo establecido en el artículo 12 de la propia Ley que dice:

"Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país. Cuando se trate de sociedades, se establecerá en la escritura respectiva, que para el caso de que tuviere o llegare a tener uno o varios socios extranjeros, éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo la pena de perder, si lo hicieren, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorgue la concesión". (Cláusula Calvo)

II. Se otorgará para cualquiera de los servicios siguientes:

Transporte de Personas

- a) Servicio de Primera;
- b) Servicio de Segunda;
- c) Servicio Exclusivo de Turismo

Transporte de Carga

- a) Servicio de Carga;
- b) Servicio de Express.

Transporte de Personas y de Carga

Servicio Mixto

Cabe hacer mención que los vehículos destinados al servicio de transporte en los caminos, no necesitarán concesión sino permiso de la Secretaría de Comunicaciones.

Jurisdicción.

Compete exclusivamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, planear, conceder, autorizar, coordinar y controlar los servicios de autotransporte por los caminos federales y por los particulares de jurisdicción federal; así mismo, la construcción, mejoramiento y explotación de vías generales de comunicación, otorgar, interpretar y hacer cumplir las concesiones, hacer la declaración de abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como declarar la caducidad o rescisión de las concesiones y contratos, otorgar y revocar permisos, aprobar, revisar o modificar tarifas, circulares, horarios y en general todos los documentos relacionados con la explotación. (1)

Para llevar a cabo lo anterior, la Secretaría de Comunicaciones cuenta con dos órganos auxiliares, que son:

1. La Comisión Técnica Consultiva.- Está compuesta de los representantes oficiales, de los trabajadores y de las empresas, que fije el reglamento que para el efecto se expida. Esta Comisión tendrá a su cargo, el estudio del número de vehículos - que deben prestar el servicio en cada ruta, con el objeto de que no sea mayor de la capacidad de ésta, ni menor del que los intereses generales requieran.

2. El Cuerpo Técnico.- Quien se encargará de realizar los estudios económicos generales de las distintas regiones del país, de estudiar las necesidades de transporte en esas mismas zonas y el número de vehículos necesarios para satisfacerlas, de determinar las posibilidades de comunicación con otros tipos de transporte, de estudiar y proponer la forma y características de transporte para cada zona de concentrar y elaborar los datos estadísticos necesarios para realizar los trabajos mencionados y - en fin de los demás estudios que la Comisión y la Secretaría le encomienden. (2)

Leyes Aplicables.

Las personas físicas y morales concesionarias de servicios de autotransporte, además de estar sujetas a las disposiciones de la Ley de la Materia y sus Reglamentos, darán cumplimiento a lo dispuesto en el Código de Comercio, a la Ley General de Sociedades Mercantiles, a la Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento, y en su caso, al Código Civil para el Distrito Federal y Federal de Procedimientos Civiles; les serán - -

igualmente aplicables el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales y demás disposiciones legales sobre la materia, que tengan aplicación en la operación y explotación de estos servicios.

3. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA LA EXPLOTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AUTOTRANSPORTE FEDERAL.

Ningún servicio público de los enumerados en la fracción II del artículo 152 de la Ley, podrá prestarse por particulares en los Caminos de Jurisdicción Federal, sin previo otorgamiento de una concesión; para ese efecto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con vista en las concesiones en vigor que haya otorgado, determinará el número y la extensión de las rutas y tramos en que está dividida la Red Nacional de Caminos y las clases de servicios que en cada una de ellas se prestan o en su caso deban prestarse; para este efecto la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación el correspondiente inventario en el que se designará el cuadro de rutas y servicios.

Ruta.- Es el recorrido que dentro de uno o más caminos de la Red de Carreteras de Jurisdicción Federal o de Jurisdicción Federal y Jurisdicción Local deba adoptarse conforme a itinerarios determinados, en la prestación de los servicios públicos de autotransporte.

Tramo.- Es la ruta que no comunica entre sí, los puntos inicial y terminal del camino o caminos que en toda su extensión se hubieren considerado para el establecimiento de una

ruta. (3)

La Dirección General de Autotransporte Federal, por conducto de la Comisión Técnica Consultiva y el Cuerpo Técnico realizará los estudios que permitan alcanzar un conocimiento integral de las necesidades demográficas y económicas del país, con el objeto de que las diversas rutas y servicios que en ella se presten, satisfagan las necesidades de sus respectivas zonas de influencia y el interés nacional; así la Secretaría determinará con base en dichos estudios la necesidad del establecimiento de nuevas rutas y servicios, en todo caso se procederá a elaborar la Declaratoria y el Pliego de Condiciones, los cuales se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, en dos de los periódicos de mayor circulación de la capital de la República y en uno de los Estados por los que atraviese el camino o caminos comprendidos en la ruta, con el fin de que los interesados en obtener concesiones para nuevos servicios y rutas, presenten sus solicitudes en el término que por medio de esas publicaciones se les haga saber.

El Pliego de Condiciones se referirá a lo siguiente:

Ruta, material rodante, instalaciones con las que se inicia la explotación del servicio, fondo de reserva que haya de constituir el concesionario, fin que trate de alcanzar, garantías del cumplimiento de las obligaciones del concesionario. (4)

Ninguna solicitud de concesión para la explotación de nuevos servicios y nuevas rutas sujetas a concesión, podrá trami

tarse si no se hubiere hecho y publicado previamente la correspondiente Declaratoria de Necesidad de Servicio y el Pliego de Condiciones respectivo.

4. SOLICITUD Y TRAMITE.

Las solicitudes de concesión para la prestación de un servicio público que haya sido materia de Declaratoria de Necesidades por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya se trate del establecimiento de nuevos servicios o de la apertura de nuevas rutas, se presentarán ante la Dirección General de Autotransporte Federal, dichas solicitudes deberán contener, entre otras cosas:

I. Nombre completo, edad, nacionalidad. Tratándose de personas morales, denominación y objeto;

II. Declaración, bajo protesta de decir verdad, acerca de si el solicitante tiene algún servicio de transporte establecido, y en caso afirmativo, sobre el número de concesiones que posea y de los vehículos que amparen;

III. Nombre de los puntos extremos e intermedios de la ruta, con descripción de los municipios a que pertenezcan;

IV. La clase de servicio que desea explotar;

V. Croquis dibujado en papel tamaño carta que contenga el recorrido, marcando las poblaciones extremas e intermedias;

VI. Los horarios propuestos para los viajes con expresión de los días y horas de salidas y de llegada a los puntos terminales, de las horas de paso por los puntos intermedios y del tiempo de parada en cada uno de ellos;

VII. La tabla tarifaria que se aplicará;

VIII. El capital destinado al establecimiento del servicio y las especificaciones de las inversiones que se ofrezca efectuar;

IX. Comprobante de un Depósito en efectivo, como garantía de que continuará los trámites necesarios para obtener la concesión.

X. Lugar y fecha;

XI. Firma del solicitante o del representante o representantes cuando se trate de persona moral. (5)

Las solicitudes con sus anexos se presentarán en la Dirección General de Autotransporte Federal la cual sólo las rechazará, si faltare cualquiera de los requisitos y anexos que se indican o si hubiere expirado el término señalado en el Pliego de Condiciones para la presentación de solicitudes.

Presentada la solicitud, se devolverá un tanto el interesado con el sello fechador que indique el día y la hora de su recibo y la anotación del número del asiento que le hubiere correspondido.

Dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de presentación, la Dirección General de Autotransporte Federal procederá al examen de la solicitud y a la revisión de sus anexos; si encontrase alguna irregularidad, lo hará saber al interesado para que la subsane en un plazo de quince días hábiles; si terminado este plazo el interesado no ha subsanado la irregularidad, se tendrá por abandonada la solicitud y se hará efectivo el Depósito constituido.

Si practicado el examen, apareciere que la solicitud se presentó en regla, se procederá a efectuar los estudios técnicos complementarios que fueren necesarios; y una vez concluidos éstos, la Dirección General de Autotransporte Federal hará la estimación de cada una de las solicitudes, para determinar si reúnen los requisitos mínimos señalados en el Pliego de Condiciones y desechará las que no se ajusten a dichos requisitos.

Concluido lo anterior, se realizará el estudio comparativo de las diversas solicitudes que se hubieren recibido, y la Dirección General mencionada opinará sobre el sentido en que deba resolverse cada solicitud; para lo cual tomará en cuenta las condiciones que ofrezca cada solicitante, en consecuencia serán preferidos aquellos que por la calidad del equipo que ofrezcan - destinar al servicio, por la instalación de servicios accesorios, tales como terminales, bodegas, estaciones intermedias y por otras circunstancias similares estén en condiciones de prestar y garantizar un mejor servicio al público. En igualdad de condiciones, se preferirá a las personas físicas o morales vinculadas y

con domicilio en las regiones o zonas que habrán de abarcar los servicios y, en su defecto, las concesiones se otorgarán atendiendo al orden en que hubieren sido solicitadas. (6)

La Dirección General de Autotransportes Federal remitirá a la Comisión Técnica Consultiva el estudio comparativo y el dictamen que hubiere dictado, así como los expedientes de las solicitudes, con el objeto de que dicha Comisión formule nuevo estudio comparativo y emita a su vez la opinión sobre el sentido en que deba dictarse la resolución.

Posteriormente la Comisión Técnica Consultiva, elevará al Secretario de Comunicaciones y Transportes la documentación que hubiere recibido de la Dirección General de Autotransporte Federal, así como el estudio comparativo y la opinión correspondiente, a efecto de que dicho funcionario determine las solicitudes que habrán de publicarse por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en dos de los periódicos de mayor circulación que señale la Dirección General citada; dicha publicación se deberá hacer a costa del interesado dentro de los diez días siguientes a la fecha en que reciba la aprobación y exhibirá en igual plazo los comprobantes que acrediten haberlas ordenado, en caso contrario se le tendrá por desistido; la mencionada publicación es con el fin de que, durante el plazo de un mes, contado a partir de la última publicación, las personas que pudieren resultar afectadas presenten sus observaciones, haciendo valer lo que a su derecho convenga, mediante el llamado:

5. PROCEDIMIENTO DE OPOSICION.

El artículo 34 del Reglamento de la Ley, establece el Procedimiento de Oposición, de la forma siguiente:

En caso de oposición se procederá de la forma siguiente:

I. La Dirección General de Autotransporte Federal citará al opositor y a los solicitantes a una junta de audiencias en la que escuchará los puntos de vista de las partes y recibirá sus pruebas;

II. Si se ofrecieran pruebas que deban recibirse posteriormente, se fijará para ello un plazo que no excederá de 30 días hábiles;

III. El Director General de Autotransporte Federal podrá decretar dentro del mismo plazo las investigaciones y diligencias que estime convenientes para el esclarecimiento de los puntos controvertidos, pero siempre dará igual oportunidad a las partes para que intervengan en esas diligencias.

Concluido el Procedimiento de Oposición, la Dirección General de Autotransporte Federal emitirá su dictamen y turnará el expediente que haya integrado con las constancias y diligencias, anteriormente señaladas, a la Comisión Técnica Consultiva, la que hará un estudio del caso y emitirá también su dictamen con vista del cual, resolverá el Secretario del Ramo lo que proceda.

6. EL TITULO DE CONCESION.

SI transcurrido el plazo de un mes, contado a partir - de la última publicación de las solicitudes aceptadas, en el Diario Oficial de la Federación: no se presentaron terceros a hacer objeciones o si las que presentaron no se tomaron en cuenta, se otorgará la concesión con las modificaciones de carácter técnico o jurídico que se estimen pertinentes.

Una vez otorgada la concesión, la Secretaría de Comunicaciones, ordenará que a costa del interesado se publique aquella en el Diario Oficial de la Federación con la exposición de - los fundamentos que se hayan tenido para otorgarla y el programa a que habrá de sujetarse la construcción o explotación de la vía concesionada. (7)

Los Títulos de las concesiones serán expedidas por el Secretario del Ramo y estarán firmados, además, por el Director General de Autotransporte Federal.

Si la concesión se hubiere otorgado a una persona física o a una sociedad para la prestación total del servicio, la Dirección General de Autotransporte Federal, procederá a exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario; por consiguiente, éste otorgará la garantía del cumplimiento de sus obligaciones, presentará los vehículos de las características que hubiere ofrecido y ejecutará los demás actos necesarios para iniciar la explotación del servicio de acuerdo con lo dispuesto en el título de concesión.

Si las concesiones se hubieren otorgado a personas físicas o morales y la capacidad del conjunto de los concesionarios corresponde a las necesidades del servicio, la Dirección General de Autotransporte Federal las prevendrá que se constituyan en sociedad dentro de un plazo que no excederá de 60 días, para realizar la explotación conjunta de la ruta.

En el caso de que las concesiones otorgadas, no basten para la prestación del servicio considerado en el pliego de condiciones, quedarán en suspenso los derechos y obligaciones de los concesionarios, con excepción de la obligación de prestar la garantía exigida para el cumplimiento de sus obligaciones; y se procederá a hacer nueva publicación de la Declaratoria de Necesidad del Servicio y del Pliego de Condiciones, y se abrirá un nuevo periodo para la recepción de solicitudes; el título contendrá:

I. Las normas a que haya de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, en la inteligencia de que éstas se harán, de conformidad a las normas técnicas que se especifiquen para su iniciación y las que posteriormente señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en consecuencia, en los Títulos se expresarán las disposiciones sobre horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio derechos de los usuarios, obligaciones y derechos del concesionario y sanciones para el caso de incumplimiento;

II. La clase de servicios;

III. El itinerario a que estará sujeto el servicio;

IV. EL número de unidades cuya explotación ampare el título de concesión, así como su capacidad, peso y demás especificaciones de las mismas;

V. Las causas de rescisión y de caducidad que la Administración juzgue necesario establecer en cada caso, de acuerdo con la Ley. (8)

Plazo y Prórroga de las Concesiones.

Según el Reglamento de la Ley, las concesiones para la explotación del servicio público de autotransporte federal, se otorgarán por el plazo de 10 años prorrogables en los términos del artículo 154 de la Ley.

"Artículo 154.- Las concesiones se otorgarán por un término de diez años que podrán prorrogarse si los concesionarios hubieren cumplido con las disposiciones de esta Ley y su Reglamento y con las obligaciones que específicamente se determinen en el título de concesión".

Durante la vigencia de la concesión y con base en las estipulaciones de ésta, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante el estudio de la Comisión Técnica Consultiva, impondrá las modificaciones que sean convenientes al mejor servicio público, en cuanto a horarios, capacidad, número de vehículos, tarifas, establecimientos de instalaciones, accesorios y otras que fueren necesarios.

Si el concesionario hubiere dado cumplimiento a lo dis-
puesto anteriormente, (salvo cuando se trate de una sociedad, ya
que en este caso, las prórrogas no podrán exceder del plazo de -
duración estipulado en el pacto social), las concesiones se ren-
ovarán por otros diez años, si el interesado manifestare su propó-
sito de hacerlo así, antes de los últimos seis meses de vigencia
del respectivo contrato-concesión.

No se prorrogarán las concesiones si el concesionario
hubiere incurrido en algunas de las causas de caducidad previs--
tas en la Ley o en los títulos de sus respectivas concesiones, -
salvo el caso fortuito o fuerza mayor. Para juzgar la proceden--
cia de la prórroga, la Secretaría de Comunicaciones y Transpor--
tes atenderá a la forma en que el concesionario hubiere prestado
los servicios durante el año inmediato anterior a la fecha de su
solicitud.

Por otra parte, si dentro de los seis meses anteriores
a la expiración del plazo de vigencia de la concesión, si no se
hubiere solicitado prórroga o si ésta no hubiere sido autoriza--
da, la Dirección General de Autotransporte Federal procederá co--
mo corresponda con el fin de evitar que se paralicen los servi--
cios al vencimiento del plazo de la concesión.

Vencido el plazo de la concesión se procederá a la can-
celación de las garantías y a ordenar la devolución de los depó--
sitos que se hubieren constituido, si no existen causas que de--
terminen su retención.

7. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONCESIONARIO.

EN el presente punto, pasaremos a citar los derechos, las obligaciones y las prohibiciones que tienen los concesionarios al explotár el servici: público de autotransporte federal, mismos que son los siguientes:

Derechos.

La Ley en su artículo 52 establece que, "Los concesionarios y permisionarios que exploten vías generales de comunicación y medios de transporte podrán, con la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y sujetos a las restricciones - que establece la propia Ley:

I. Celebrar todos los contratos directamente relacionados con los objetos de la concesión o permiso, los que no surtirán efectos mientras no se llene el requisito de aprobación.

Tratándose del servicio normal que las empresas de - - vías deben prestar al público, éstas pueden someter a la aprobación de la Secretaría, contratos tipo que, una vez aprobados, se pondrán en vigor en todos los casos, sin variación alguna;

II. Explotar sus líneas en combinación con otra u - - otras empresas nacionales o extranjeras. Se entiende que existe combinación, cuando de común acuerdo establecen horarios, itinerarios, tarifas unidas o combinadas, expidan documentos directos, intercambien sus equipos o ejecuten otros actos análogos con ese

fin, y

III. Establecer en beneficio de los usuarios, con las condiciones y limitaciones que la Secretaría de Comunicaciones - determine, todos aquellos servicios y facilidades que, sin ser - indispensables para la comunicación o el transporte, sean inci-- dentales o conexos con el mismo. Para estos servicios los conce-- sionarios o permisionarios no disfrutarán de las franquicias que concede esta Ley".

También tenemos que el concesionario tiene derecho a - que ninguna autoridad administrativa podrá impedir o dificultar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la ejecución del servicio público que la Ley y sus reglamentos imponen a las em-- presas de vías generales de comunicación.

Asimismo, el concesionario tiene derecho a recibir por parte de las autoridades, subvenciones, franquicias fiscales, - ventajas pecuniarias, beneficios para mantener el equilibrio fi-- nanciero de la empresa y en fin, todos aquellos derechos que es-- pecíficamente se señalen en el título de concesión.

Finalmente señalaremos que el concesionario tiene dere-- cho a la propiedad de las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de la concesión, con sus servicios auxilia-- res, sus dependencias y demás accesorios, durante el término se-- ñalado en la misma concesión.

(Finalmente señalaremos que el concesionario tiene derecho a la propiedad de las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de la concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, durante el término señalado en la misma concesión.)

Obligaciones.

Las obligaciones que la Ley y sus respectivos reglamentos, le imponen al concesionario del servicio público de auto-transporte federal, son entre otras las siguientes:

- Realizar la explotación del servicio concesionado conforme a los horarios, tarifas y reglas autorizados por la Secretaría de Comunicaciones;

- Enlazar sus vías, líneas o instalaciones con las de otras empresas y con las del Gobierno Federal, así como de combinar sus servicios con los de aquellas y éste, cuando el interés público lo exija y siempre que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones se reúnan los requisitos técnicos necesarios para que el servicio sea eficiente.

- Aplicar las tarifas sin variación alguna;

- Prestar el servicio al público desde el momento en que haya sido autorizado para poner sus líneas, instalaciones o vehículos en explotación y hayan sido aprobados sus horarios y tarifas.

- Proporcionar el servicio por el orden en que fuera solicitado y sólo podrá alterarse el mismo cuando por razones de interés público sea necesario que se altere, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones;

- Expedir, desde el momento de la contratación del servicio, al usuario, carta de porte, conocimiento de embarque, boleto, factura o documento similar que contenga las condiciones en que se prestará el servicio;

- En las estaciones y oficinas donde se contrate el servicio, tener siempre a disposición de público, para su consulta gratuita, y para su venta, ejemplares de las tarifas y elementos de su aplicación;

- Establecer su domicilio en el lugar que fije la concesión;

- No destinar a otro negocio distinto, el capital reunido para el establecimiento y explotación del servicio concedido;

- A poner del conocimiento de la Secretaría de Comunicaciones todos los actos y contratos que pretenda ejecutar con otras empresas;

- Llevar la contabilidad de los negocios relacionados con la concesión y medios de transporte;

- Hacer saber a la Secretaría de Comunicaciones sus cambios de domicilio;

- Conducir gratuitamente las correspondencias postales de la primera a la cuarta clases;

- Transportar en sus vehículos en forma gratuita, a los inspectores de vías generales de comunicación de la Secretaría de Comunicaciones que se acrediten por medio de la correspondiente credencial, a los visitadores e inspectores del servicio de Correos y Telégrafos, a los trabajadores de ese ramo que viajen en comisión del servicio, a los directores de construcciones de líneas férreas, telefónicas, telegráficas y de obras marítimas que se lleven a cabo por el Gobierno Federal, a los mensajeros, carteros y miembros de la policía federal y del Distrito Federal que viajen en el desempeño de sus servicios;

- Rendir anualmente un informe que contenga, con referencia a los doce meses anteriores, los datos técnicos, administrativos o estadísticos de las empresas que permitan conocer la forma de explotar el servicio concesionado en relación con los intereses públicos;

- Proporcionar a los inspectores de la Secretaría de Comunicaciones, todos los informes y datos que sean necesarios para llenar su cometido, a mostrarles planos, expedientes, estudios, libros, guías de actas, de contabilidad, auxiliares y todos los documentos concernientes a la situación material, económica y financiera de la empresa sin limitación ni restricción alguna; así como a darles acceso a sus oficinas, almacenes, bodegas, talleres y demás dependencias;

- Contribuir para los gastos del servicio de inspección con la cantidad que se determine en la concesión respectiva;

- Proteger a los viajeros y pertenencias de éstos, de los riesgos que pueden sufrir con motivo de la prestación del servicio;

- Presentar ante la secretaría de Comunicaciones y transportes, para su perforación o resello los documentos que exijan a los usuarios tales como; carta de porte, conocimiento de embarque, boleto, factura o documento similar si cuyo requisito no tendrán validez;

- Vigilar que el personal a su servicio obtenga o en su caso revalide la licencia respectiva, siendo solidariamente responsables en caso de incumplimiento con quienes tengan a su cargo la responsabilidad directa de la conducción de los vehículos, incluyendo al personal auxiliar de los operadores;

- No dejar conducir a quien no tenga la licencia federal correspondiente; y a quienes presenten alteraciones, tales como: afecciones agudas, afecciones crónicas del corazón, vasos, riñones, insuficiencia cardiaca, angina de pecho, diabetes azucarada o insípida, afecciones del ojo y visión, neuralgias, y en general todas aquellas que impidan al conductor, llevar a cabo con seguridad el desempeño de su función;

- Vigilar que el manejo y control efectivo de sus vehículos, quede encomendado sólo a conductores que tengan licen--

cia y la experiencia, capacidad y condiciones fisicommentales adecuadas;

- Formar expedientes personales de todos los conductores, integrándolos con documentación y registros relativos a accidentes, debiéndolos mantener al corriente y a disposición de la Secretaría de Comunicaciones;

- Remitir a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuando lo solicite, una relación del personal de conductores que tengan a su servicio, en la cual conste; nombre, domicilio, edad, número de licencia, fecha de expedición, tiempo de trabajar, número y fechas de accidentes, así como qué conductores han causado baja, señalando el motivo de las mismas;

- Vigilar que los vehículos se encuentren en buenas condiciones para prestar el servicio;

- Aceptar el transporte de las personas y efectos que están obligados a conducir, sin acordar otras preferencias, por razón de tiempo y lugar;

- No cobrar por el transporte un precio distinto del establecido en las tarifas aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

- Realizar el transporte en toda la ruta especificada en la concesión y a efectuar ese recorrido conforme a los horarios aprobados;

- Substituir los vehículos que temporal o permanente-

mente retiren del servicio, por otros de la misma capacidad y de más características;

- Construir o instalar terminales, bodegas y estaciones intermedias cuando la importancia del servicio así lo requiera, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones;

- A cumplir las demás prestaciones que les imponga la Ley, los reglamentos y las que se estipulen y establezcan en los títulos de concesión respectivos.

Prohibiciones.

Así como derechos y obligaciones, el concesionario, - también tiene ciertas prohibiciones, las cuales son:

- No podrá en ningún caso, organizar sociedades a quienes cedan los derechos adquiridos en la concesión; sin embargo, la Secretaría de Comunicaciones podrá autorizar la cesión de los derechos y obligaciones estipulados en la concesión, cuando a su juicio fuere conveniente, siempre que hubieren estado vigentes - por un término no menor de cinco años y que el beneficiario haya cumplido con todas sus obligaciones y haber satisfecho los requisitos establecidos por la Ley para obtener una concesión.

- No podrá en ningún caso, directa o indirectamente, - ceder, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión, los derechos en ella conferidos, la vía, edificios, estaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a ningún Gobierno o Estado extranjeros, ni admitirlos como socios de

la empresa concesionaria; en consecuencia, cualquiera operación que se hiciera en contra lo anterior, será nula de pleno derecho. Así mismo, las acciones, obligaciones o bonos emitidos por las empresas de vías generales de comunicación, y medios de transporte que fueren adquiridos por un Gobierno o Estado extranjeros, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto ni valor alguno para el tenedor de ellos.

Así mismo quedan prohibidos:

- Todos los actos o contratos por los que se conceda, directa o indirectamente a una o más personas, ya sea un precio menor al autorizado en la tarifa, ya sean condiciones distintas de las que ésta establece;

- La devolución de todo o parte del precio cobrado, cuando tienda a reducir las cuotas de las tarifas, aún cuando no se haga directamente a los interesados, sino a personas que puedan considerarse como intermediarias ya sean agentes, comisionistas, etc.;

- Los pases y pasajes libres de cargo o franquicias, excepto los que se den a funcionarios y empleados federales, a empleados y familiares de éstos, a las organizaciones sindicales o gremiales de la empresa y en general todos los que se expidan conforme a los convenios que celebren las empresas para la expedición de dichos pases; convenios que serán sometidos a la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones;

- Proporcionar a personas alguna o autoridades distintas de las Secretarías de Comunicaciones y de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo competentes, datos relativos a la explotación de dichas empresas;

- Conducir los vehículos a través de los cuales prestan el servicio concesionado, con mayor número de personas de las que quepan debidamente sentadas en los asientos diseñados para ese objeto, excepto en los casos en que la Ley lo permita;

- Llevar bultos u objetos que obstruyan la visibilidad del conductor;

- Aprovechiar combustible cuando el motor del vehículo esté en marcha o cuando el autobús tenga pasajeros a bordo;

- Llevar pasajeros a bordo del autobús, cuando éste sea transportado por una embarcación u otro medio; así cuando sea remolcado por un vehículo de salvamento;

- Conducir en estado de ebriedad o bajo alguna droga, aún cuando ésta esté autorizada por prescripción médica y en general todas aquellas prohibiciones que la Ley, sus Reglamentos y la propia concesión estipulen.

8. TARIFAS.

En las concesiones se fijarán las bases a que deben sujetarse los prestadores de servicios de vías generales de comunicación, para establecer las tarifas de los servicios que presten

al público.

Las tarifas para el cobro de los servicios prestados - por las empresas, comprenderán las cuotas y condiciones conforme a las cuales deberán aplicarse, sujetándose a las reglas siguientes:

I. Las tarifas y sus elementos de aplicación, como tablas de distancias, clasificaciones de efectos-tablas de mermas, etc., serán formadas por las empresas y sometidas a la Secretaría de Comunicaciones, quien las aprobará, siempre que se encuentren de acuerdo con los preceptos de la Ley, de su Reglamento y de las concesiones respectivas;

II. Las tarifas se formularán y aplicarán observando - perfecta igualdad de tratamiento;

III. Las tarifas y sus modificaciones entrarán en vigor, una vez aprobadas o registradas, en la fecha que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, misma que ordenará - los casos en que por su importancia las tarifas deban ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación;

IV. Las tarifas estarán en vigor durante el período - que las mismas indiquen; si no lo expresan, regirán hasta la fecha que fije el documento por el cual se las cancele o modifique. Todas las tarifas, ya sea que señalen o no el término de su vigencia, estarán sujetas a ser revisadas, modificadas o canceladas, en los términos que ordene la Secretaría de Comunicaciones.

Por otra parte, las tarifas serán aplicadas por las empresas sin variación alguna, excepto en los casos de calamidad pública para fines de beneficiencia, a estudiantes en período de vacaciones y para repatriados; en donde las tarifas pueden ser reducidas hasta en un cincuenta por ciento de la cuota ordinaria; las cuales expresarán siempre el término de su vigencia.

También podrán cobrarse cuotas reducidas en relación con las regulares, durante los períodos en que aumente la producción de determinado artículo y, como consecuencia, los embarques del mismo; así como para embarques importantes. La aplicación de las tarifas en estos casos será de carácter general y se requerirá la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Asimismo las tarifas deberán cubrir los gastos de amortización, conservación, explotación, el monto de los fondos de reserva y un interés justo y adecuado sobre el capital invertido. Además, toda presentación de tarifas nuevas o de modificación a las existentes, deberá ser acompañada de un estudio económico y contable para juzgar su conveniencia y procedencia.

En todas las estaciones habrá una lista con las tarifas aprobadas a disposición del público, para que pueda consultarlas; finalmente diremos que la tarifa consta de tres elementos:

a. Índice de clasificación de las mercancías a que se refieran.

b. bases de percepción, mismas que serán el "viajero-kilómetro" y la "tonelada-kilómetro".

c. Condiciones de aplicación. (10)

Todas las tarifas aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, serán de observancia obligatoria y las cuotas que señale, se cubrirán en dinero y de contado.

9. FACULTADES DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

El artículo 3^a de la Ley establece claramente cuáles son las facultades otorgadas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las cuales son entre otras:

- Construir, mejorar, conservar y explorar vías generales de comunicación;
- Inspección y vigilancia;
- Otorgamiento, interpretación y cumplimiento de concesiones;
- Declaración de abandono de trámite de las solicitudes de concesión, así como declarar la caducidad o la rescisión de las mismas concesiones y contratos celebrados con el Gobierno Federal y modificarlos en los casos previstos en la propia Ley;
- Otorgamiento y revocación de permisos;
- Expropiación;

- Aprobación, revisión o modificación de tarifas, circulares, horarios, tablas de distancia, clasificaciones y, en general todos los documentos relacionados con la explotación;

- Registro;

- Venta de las vías generales de comunicación y medios de transporte, así como todas las cuestiones que afecten a su propiedad;

- La vigilancia de los derechos de la Nación, respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión en los términos de la Ley o de las concesiones respectivas;

- Infracciones a la Ley o a su Reglamento;

- Toda cuestión de carácter administrativo relacionado con las vías generales de comunicación.

La misma Ley, así como el Reglamento de Tránsito Federal, específicamente establecen las facultades de la citada Secretaría, las cuáles son;

- Modificar tarifas cuando el interés público lo exija, oyendo previamente a los prestadores del servicio afectados, siempre que al hacerlo no se comprometa la costeabilidad misma de la explotación.

- Dar ayuda económica a los concesionarios de vías generales de comunicación y medios de transporte, la cual se otorgará oyendo a los interesados y posibles afectados y sólo cuando

la Secretaría de Comunicaciones, previos los estudios del caso y por acuerdo del C. Presidente de la República declare que la vía es de urgente creación o requiere inmediato estímulo;

- Fijar, en cada caso, las condiciones técnicas relacionadas con la seguridad, utilidad especial y eficiencia del servicio que deben satisfacer los concesionarios.

- Autorizar el funcionamiento del servicio concesionado;

- Estudiar, aprobar, revisar, modificar, cancelar o registrar, en su caso, itinerarios, horarios, reglamentos de servicio, tarifas y sus elementos de aplicación, y los demás documentos que los prestadores de servicios de Vías Generales de Comunicación sometan a su estudio, en cumplimiento de la Ley y sus Reglamentos;

- Introducir las condiciones conforme a las cuales se haga el servicio público en las vías generales de comunicación y medios de transporte, ya establecidos o que en lo sucesivo se establezcan, en su calidad de servicios públicos y todas las modalidades que dicta el interés del mismo;

- Ordenar de acuerdo a las posibilidades económicas del concesionario, que se lleven a cabo en la explotación del servicio concesionado, las obras de construcción de reparación y de conservación que sean necesarias para la mayor seguridad del público;

- Ordenar que se suspenda el servicio, cuando no se reúnan las condiciones debidas de eficacia, seguridad e higiene;

- Exigir que el personal de conducción de toda clase de vehículos, cumpla en todo tiempo con los requisitos de la Ley y sus Reglamentos;

- Obligar a las empresas de transporte a que reformen y mejoren los sistemas técnicos de explotación de sus servicios, empleando los que la propia Secretaría apruebe, de acuerdo con las posibilidades económicas de las empresas y dando plazos razo-
nables para ejecutarlos;

- Cuidar de que no se establezcan obligaciones de ninguna especie que coloquen a unas empresas concesionadas en condi-
ciones privilegiadas respecto a otras;

- Instalar inspectores que vigilen la observancia de la Ley y su Reglamento, en las terminales de los vehículos desti-
nados al servicio público de autotransporte, en las oficinas de los concesionarios, así como en las estaciones intermedias y locales de los servicios anexos:

- Modificar las clases de servicios y el número de vehículos que operen en una ruta o tramo, así como su capacidad, peso y demás especificaciones;

- Promover la aprobación y autorización del plan a que deberá sujetarse la industria del autotransporte, por los caminos de jurisdicción federal, de conformidad con la ley;

- Autorizar la transferencia o cesión de los derechos derivados de la concesión de acuerdo a lo establecido en la Ley y su Reglamento;

- Llevar un registro de los vehículos de servicio público federal de autotransporte que hayan sido matriculados; así como también un registro adecuado de las solicitudes de licencia federal de conductor rechazadas, con anotación en cada una de ellas de las razones del rechazo; de las solicitudes aprobadas y las licencias expedidas; las licencias que hayan sido anuladas, suspendidas o revocadas, con anotación de las razones que haya habido para ello.

- Llevar un registro individual de cada conductor, con anotación de las sentencias judiciales que afecten su calidad como tal y de los accidentes de tránsito en que haya sido involucrado; así como también de las infracciones de tránsito cometidas, que a juicio de la Secretaría lo ameriten;

- Anotar en la licencia individual del conductor, las restricciones a que quede sujeto el propio conductor;

- Tabular y analizar todos los reportes de accidentes recibidos y publicar anualmente o a intervalos más frecuentes, la información estadística básica que incluya el número total de accidentes, sus causas, saldo de muertos y lesionados e importe de los daños materiales;

- Aprobar los reportes que las autoridades federales de tránsito, que tomen conocimiento de un accidente, deben de

formular;

- Aprobar las boletas correspondientes, en las que se harán costar, por las autoridades federales de tránsito, las infracciones a las disposiciones del Reglamento de Tránsito Federal; cabe agregar que dichas autoridades tienen estrictamente prohibido recoger las licencias federales de conductor, las placas y tarjetas de circulación de los vehículos del servicio público federal, como garantía del pago de las multas correspondientes a las infracciones cometidas;

- Celebrar convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas del país, para el intercambio de informes y registros sobre conductores, licencias, infracciones o cualquier otro asunto relativo a la materia de tránsito.

10. TRANSPORTE DE PERSONAS, DE CARGA Y DE PERSONAS Y CARGA.

En el presente punto haremos un estudio de los diferentes tipos de concesión del servicio público de autotransporte federal, sus definiciones, semejanzas, diferencias, condiciones bajo las cuales se prestan, etc.; para lo cual empesaremos señalando que existen tres tipos de servicios de autotransporte federal; mismos que son:

I. TRANSPORTE DE PERSONAS.

- a) Servicio de Primera;
- b) Servicio de Segunda;
- c) Servicio Exclusivo de Turismo

II. TRANSPORTE DE CARGA.

- a) Servicio de Carga;
- b) Servicio de Express.

III. TRANSPORTE DE PERSONAS Y CARGA

Servicio Mixto. (11)

I. TRANSPORTE DE PERSONAS.

a) y b). Servicios de Primera y Segunda Clase.- En relación con el servicio de transporte de personas, se denominarán;

Estaciones Terminales.- Los lugares en que los autobuses de cada ruta inicien y terminen su recorrido;

Estaciones Intermedias.- Los lugares en donde se detengan en tránsito dentro de centros poblados;

Paraderos.- Los lugares aislados a lo largo de los caminos, en donde reglamentariamente se detengan los autobuses para recoger y dejar pasajeros.

En cada uno de los sitios señalados anteriormente, se construirán locales especiales para el servicio de los pasajeros, los que deberán constar por lo menos de sala de espera, expendio de boletos y depósito para equipaje.

Los horarios de las diversas empresas de transporte de personas, se elaborarán de tal manera que se coordinen los

servicios con el objeto de que los pasajeros puedan continuar - sus viajes con la menor demora en los puntos de transbordo.

Por otro lado, los concesionarios entregarán a todo pasajero, a cambio del importe de su viaje, un boleto numerado que tendrá: fecha, número, clase, precio, puntos de origen y destino, nombre de la empresa que lo expida y las menciones relativas al seguro del viajero; asimismo toda persona, antes de tomar un vehículo, adquirirá el correspondiente boleto, excepto cuando suban en paraderos, pues entonces lo adquirirán a bordo. Cabe señalar que las empresas podrán expender boletos de viaje sencillo, de ida y vuelta y, tarjetas de abono cuyas condiciones fijarán - las tarifas correspondientes, entre las que se establecerán las siguientes:

- Si el pasajero interrumpiere su viaje en una estación o lugar intermedio, no tendrá derecho al reembolso de la - parte proporcional del importe del boleto;

- Si el poseedor de un boleto de ida y vuelta lo utilizare únicamente para la ida, tendrá derecho a la devolución de - la diferencia entre el importe de dicho boleto y el correspondiente al boleto de viaje sencillo;

- En caso de suspensión del servicio por más de 24 horas, la empresa reembolsará a los tenedores de abono, el precio de los mismos, proporcionalmente a cada día de suspensión.

Derechos de los Pasajeros:

- Ocupar en el vehículo de la empresa el correspondiente asiento durante el viaje;

- A conservar en su poder los bultos que por su volumen, naturaleza y aspecto exterior no ocasionen molestia o daños a los demás pasajeros;

- A que se les admita en el mismo vehículo, por concepto de equipaje y libre de porte por cada boleto, un máximo de 20 kgs.;

- A que se les dé un recibo amparando su equipaje con las características del mismo;

- A exigir en caso de pérdida el pago del valor del equipaje, así como exigir en caso de avería, la indemnización del daño que acrediten haber sufrido.

Equipaje.- Son las ropas de vestir y de cama, los libros y las herramientas de un arte u oficio, y en general, todos los objetos destinados al uso personal del viajero contenidos en cofres, maletas, baúles, etc.; cabe mencionar que el pasajero que lleve más equipaje que el permitido, estará obligado a abonar el flete suplementario; además dicho equipaje deberá llevarse en el mismo vehículo que el pasajero. Los equipajes deberán ser retirados por los pasajeros en el acto de abandonar el vehículo y, en caso de pérdida del recibo que ampare el equipaje, la entrega del mismo se hará previa declaración del contenido y características exteriores del bulto, que haga el pasajero que lo

reclame y a cambio del correspondiente recibo.

La capacidad de transporte de los vehículos de pasajeros estará limitada por el número de asientos de que dispongan - conforme a las características autorizadas en la concesión respectiva; sin embargo en el Servicio de Segunda clase se tolerará un número de viajeros de pie que no exceda del 20% del número de asientos.

Finalmente diremos que los Servicios de Primera Clase se diferencian de los de Segunda Clase, por su mayor celeridad, comodidad, menor número de paradas durante el viaje, por la aplicación de tarifas más elevadas y por las demás modalidades que - la ley señale.

c) Servicio Exclusivo de Turismo; Respecto de la prestación de este servicio, no nos adentraremos mucho a su estudio, toda vez de que a nuestro parecer, resulta más importante el estudio de los otros servicios de autotransporte federal concesionados; señalando únicamente que:

El servicio exclusivo de turismo puede ser nacional o internacional;

Nacional.- Es el que se presta en el interior de la República, hacia o entre puntos de interés turístico y, puede ser regular o de frecuencia variable.

Internacional.- Es el que se presta entre México y - - otros países.

En uno y en otro caso, se limitará a pasajeros cuya finalidad exclusiva o fundamental sea el esparcimiento, el recreo o el estudio de los lugares de interés turístico, desde el punto de vista histórico, arqueológico, arquitectónico, panorámico y artístico en general.

II. TRANSPORTE DE CARGA.

a). Servicio de Carga.- Es el destinado al transporte de mercancías, materiales de construcción, animales y, en general, de cosas, utilizando vehículos abiertos o cerrados y en los términos y condiciones que señale el Reglamento de la Ley.

En la explotación de este servicio, el concesionario tiene las siguientes obligaciones:

- Recibir toda la carga que les ofrezcan los usuarios y que legalmente estén autorizados a transportar, debiendo conducirlos hasta su destino final; quedando excluidos de lo anterior, los objetos que por su peso, tamaño, forma u otras características no son susceptibles de ser transportados, los objetos que legalmente sólo puedan ser transportados por correo, los materiales explosivos e inflamables, las mercancías cuyo transporte haya sido prohibido por disposiciones administrativas.

- Registrar las mercancías que se les entreguen para su despacho, en un libro que llevarán para ese objeto.

- Extender al usuario del servicio, Carta de Porte; -

que es el título legal del contrato entre el remitente y la empresa y por su contenido se decidirán las cuestiones que se susciten con motivo del transporte de las cosas. Esta Carta de Porte puede ser Nominativa, a la Orden o al Portador; en donde el cesionario, endosatario o portador de ella se subrogará en todos los derechos y asumirá todas las obligaciones del remitente o del consignatario. En caso de pérdida de la Carta de Porte, si ésta es Nominativa, deberán entregarse en su destino los efectos destinados en ella, previa identificación del consignatario; ahora bien si es a la Orden o al Portador, la entrega se hará previa conformidad del cargador.

- Indemnizar el valor declarado en caso de pérdida o avería de la mercancía; excepto cuando las mercancías se transporten a petición escrita del remitente, en vehículos descubiertos, cuando por la naturaleza de las mismas; debiera de hacerse en vehículos cerrados o cubiertos; si las mercancías se despa-
chan sin embalar, con uno defectuoso o inadecuado a su naturaleza y en general todos los casos que la Ley señale.

- Cuidar que la persona que va a transportar la carga, la acomode, sujete y cubra; a modo de que la misma no arrastre ni caiga sobre la vía, no ponga en peligro la integridad física de las personas ni cause daños materiales a terceros, no estorbe la visibilidad del conductor ni oculte las luces; así como también cuidar de que la carga de mal olor o repugnante a la vista, sea transportada en caja cerrada.

- Efectuar fielmente la entrega de las cargas que reci

ban para su transporte, en el tiempo y lugar convenidos y, cuidar de la conservación de las mercancías.

- Entregar la mercancía a la persona que aparezca con derecho para recibirlos, de acuerdo a la carta de porte, previa identificación de la misma.

- Contar con locales y bodegas apropiadas para el depósito de la carga, a modo de que la misma no sufra algún demérito por acción del clima.

- Entregar la mercancía en las mismas condiciones en que las recibió, según resulte de la carta de porte; en el silencio de este documento, se entenderá que los recibió en buen estado y sin vicios de embalaje.

- Cumplir con todas y cada una de las obligaciones estipuladas en la concesión correspondiente.

En cuanto a Derechos, el concesionario tiene los siguientes:

- Pedir el reconocimiento de los bultos aún cuando no presenten señales exteriores de avería o sustracción; en caso de que el consignatario se reusa a ello, el concesionario quedará exento de toda responsabilidad que no derive de acción u omisión ilícita de su parte.

- Pedir el reposo de las mercancías transportadas.

- Que el consignatario, en caso de que no retire las -

mercancías dentro del plazo establecido por las tarifas aplicables, pague el almacenaje correspondiente.

- Solicitar la venta en pública subasta de las mercancías, si éstas no fueren retiradas dentro de los 30 días siguientes a aquel en que hubiera sido puesta a disposición del consignatario.

- Pagar en caso de pérdida de las mercancías, sólo el valor declarado de las mismas, establecido en la carta de porte; y en general, el concesionario, tiene todos los derechos que la misma concesión señale.

Ahora bien, señalaremos que así como el concesionario, el usuario del servicio tiene las siguientes obligaciones y derechos:

- Declarar a la empresa la calidad específica, peso, clase, medida o número de la carga que entregue para su transporte y, en su caso el valor de la misma.

- Entregar las mercancías debidamente embaladas y rotuladas. La rotulación debe estar hecha de tal manera que se indique el número de bultos y el nombre y domicilio del destinatario.

- Proveer al porteador de todos los documentos que las leyes y los reglamentos exijan para efectuar el transporte.

- Pagar el porte o flete por el transporte, lo que podrá hacerse tanto en procedencia como en destino; la estipulación relativa se hará constar en la carta de porte.

- Formular su reclamación en el acto mismo en que le sean entregadas las mercancías, si éstas resultaren tener una falta o avería. Si a causa de las averías, los efectos quedasen inutilizados para la venta o consumo o para el uso a que estuvieren destinados, el consignatario no estará obligado a recibirlos y podrá dejarlos a la empresa y exigir su valor a la empresa al precio corriente en el día y lugar de la entrega.

- En general todos aquellos derechos y obligaciones señalados en la Ley y en su Reglamento.

b). Servicio de Express.- Es el transporte en vehículos cerrados, de pequeños bultos y paquetes o de mercancías en general, cuyo valor declarará en todo caso el remitente, realizado en un plazo menor que al asignado al servicio de carga y mediante el pago de una tasa más elevada.

Al Servicio de Express serán aplicables las disposiciones relativas del transporte de carga con las excepciones siguientes:

1. Los plazos para la ejecución del transporte se reducirán a la mitad del señalado para el de carga, pero el porteador disfrutará de un día para recibir los efectos y un día para entregarlos;

2. Las tarifas no podrán exceder del doble de las que se apliquen en el servicio de carga.

3. Los objetos y carga deberán entregarse, salvo pacto

en contrario, en el domicilio de los destinatarios;

4. El remitente declarará el valor de los efectos que entregue al porteador; sin embargo, el transporte de paquetería y pequeños bultos podrá hacerse bajo la denominación general de "encargos", en cuyo caso no estará sujeto a la declaración del valor, se presentarán embalados bajo cubierta sellada y su peso no podrá exceder de 25 kilogramos.

Finalmente diremos que los Servicios de Carga y de Express se prestarán por los concesionarios desde el domicilio de los remitentes hasta el de los destinatarios, si así se hubiere estipulado en la carta de porte, y a la falta de estipulación, de terminal a terminal, estos servicios se realizarán exclusiva y continuadamente por las tripulaciones y en los vehículos de los mismos concesionarios que los lleven a cabo.

III. TRANSPORTE DE PERSONAS Y CARGA.

Servicio Mixto.- Es el que se presta para el transporte de personas y cosas en un mismo vehículo cuyo interior se encuentre dividido en dos partes, una para las personas y sus equipajes y la otra para las mercancías, sin perjuicio de que disponga de adaptaciones para transporte de cosas en su parte superior y en la parte inferior lateral.

El Servicio Mixto se establecerá preferentemente en aquellas rutas que por escasa potencialidad económica o menor desarrollo no consientan el establecimiento de las demás clases de

servicios; también se establecerá en aquellas regiones que lo ameriten, atendiendo al tipo de carga y posibilidades económicas de los pasajeros.

Las tarifas que se autorizan para este servicio no consignarán cuotas superiores a las que se establezcan para el servicio de segunda clase de pasajeros ni, en su caso, para el servicio general de carga; el tenedor del boleto tendrá derecho a transportar entre bultos a la mano, equipaje o carga, el peso de 25 kilogramos libre de porte.

Las características de los vehículos serán las siguientes:

1. dedicarán la parte posterior a la carga en una proporción que no será inferior del 20%, ni excederá del 40% del espacio interior del vehículo;

2. Se habilitarán compartimientos para carga en la parte inferior lateral y, cuando la Secretaría de Comunicaciones lo juzgue pertinente, dispondrá que la parte superior o el techo del vehículo se adapte para el transporte de cosas, dentro de las condiciones usuales de seguridad y estabilidad; en todo caso la carga estará convenientemente protegida;

3. La parte destinada a los pasajeros presentará las mismas características asignadas a los vehículos de segunda clase, con las salvedades indicadas, pudiéndose admitir ciertas tolerancias en cuanto a la calidad de los materiales empleados y a la comodidad que brinde al público.

Los concesionarios de Servicio Mixto sólo extenderán - carta de porte; cuando el pasajero que viaje en el vehículo lleve bultos con peso que exceda de 25 kilos, así como cuando trans porten carga en general cuyos propietarios no viajen en el mismo vehículo.

Finalmente, al servicio mixto serán aplicables las disposiciones que regulan el servicio de pasajeros y el de carga.

11. TERMINACION DE LA CONCESION.

Los Ordenamientos Legales citados en este Capítulo, - nos señalan diversas formas de terminación de las concesiones para el uso y explotación del servicio público de autotransporte - federal, las cuales son:

a. Término del Plazo.- Es la forma normal de termina-- ción de una concesión; vencido el plazo de la concesión, se procederá a la cancelación de las garantías y a ordenar la devolu-- ción de los depósitos que se hubieren constituido, si no existen causas que determinen su retención.

Por otra parte, al vencimiento del término de la concesión, el servicio concesionado pasará en buen estado, sin costo alguno y libre de todo gravámen, al dominio del Estado, con los derechos de vía correspondientes terrenos, estaciones, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles; pasarán igualmente al dominio del Estado, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación. Lo ante--

rior en virtud del llamado Derecho de Reversión. (12)

b. Caducidad.- Esta opera cuando el concesionario incumple con las obligaciones a las cuales se sujetó mediante la concesión que le fue otorgada, además la Ley, expresamente nos señala como causas de caducidad de una concesión, las siguientes:

- Porque no se presenten los planos de reconocimiento y localización de las vías, estaciones, talleres y demás obras e instalaciones, dentro del término señalado en las concesiones;

- Por construir o no establecer dentro de los plazos señalados en las concesiones, la parte o la totalidad de la vía u obras convenidas;

- Porque se interrumpa el servicio público prestado, en todo o en parte importante, sin causa justificada a juicio de la Secretaría de Comunicaciones o sin previa autorización de la misma;

- Porque se enajenen la concesión o alguno de los derechos en ella contenidos, sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones;

- Porque se ceda, hipoteque, enajene algunos de los derechos en ella establecidos a algún Gobierno o Estado extranjeros, o porque se les admita como sujetos en la empresa concesionaria;

- Porque se proporcione al enemigo en caso de guerra, internacional, cualquiera de los elementos de que disponga el concesionario con motivo de la concesión; así como si éste cambia su nacionalidad mexicana;

- Porque se modifiquen o alteren la naturaleza o condiciones en que opere el servicio sin la previa aprobación de la Secretaría de Comunicaciones;

- Porque los concesionarios no cumplan con la obligación de conducir las diversas clases de correspondencia;

- Por no otorgar la fianza o constituir el depósito que garantice el cumplimiento de sus obligaciones;

- Por los demás motivos de caducidad estipulados en las concesiones correspondientes. (13)

Procedimiento para Declarar Administrativamente la Caducidad.

I. Se hará saber al concesionario por correo certificado con acuse de recibo, el motivo o motivos de caducidad que concurran y se le concederá un plazo de quince días para que presenten sus pruebas y defensas y formule los alegatos que a su derecho convengan;

II. Presentadas las pruebas y defensas o transcurrido el plazo antes señalado, sin que se hubieren presentado, la Secretaría de Comunicaciones dictará su resolución declarando la caducidad, si a su juicio no quedó justificado el incumplimiento

de la concesión, por caso fortuito o fuerza mayor; y

III. Si se comprueba que el incumplimiento se debió a caso fortuito o fuerza mayor, no se decretará la caducidad y se prorrogará el plazo de la concesión por el tiempo que hubiere durado el impedimento. (14)

Una vez decretada la caducidad de la concesión, el concesionario, además de perder el importe de la garantía del cumplimiento de sus obligaciones que previamente haya otorgado, perderá en beneficio de la Nación, la explotación del servicio concesionado con todos los bienes muebles e inmuebles, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios destinados a la explotación.

Por otra parte, si el Gobierno no considera conveniente hacer por su cuenta la explotación del servicio, procederá en subasta pública a la venta de éste, con todos sus bienes muebles inmuebles, accesorios, dependencias y servicios auxiliares.

Para terminar el presente punto, sólo nos resta decir que el beneficiario de una concesión que hubiere sido declarada caduca, estará imposibilitado para obtener otra nueva, por un plazo de uno a cinco años, a juicio de la Secretaría de Comunicaciones, contados a partir de la fecha de declaración de caducidad.

c. Rescisión.- Es otra de las formas de terminación de la concesión, en donde la Ley como su reglamento señalan lo siguiente:

Procederá la rescisión judicial por la falta de cumplimiento de la concesión en aquellos casos no señalados como de caducidad o que no tengan sanción en la Ley; pero mientras dure el juicio, el concesionario continuará en posesión de todos los derechos que le otorgue la concesión, sin perjuicio de las providencias precautorias que deba tomar la Secretaría de Comunicaciones, cuando procedan de acuerdo con las leyes. (15)

Las concesiones, sus servicios auxiliares, dependencias y accesorios, serán objeto de rescisión administrativa, por los motivos que especialmente se expresen en las mismas, sujetándose la declaración respectiva, al procedimiento de caducidad; - en caso de ser declarada la rescisión de una concesión, el concesionario perderá también, la garantía que hubiere otorgado para el cumplimiento de sus obligaciones.

d. Quiebra.- Es la última forma de terminación de las concesiones que señalan los Ordenamientos Legales estudiados en el presente capítulo, los cuales nos dicen que la quiebra de las empresas que exploten el servicio público de autotransporte federal, se sujetará, sin perjuicio de las que señale el Código de Comercio, a las reglas siguientes:

I. La administración y explotación del servicio público concesionado estarán a cargo de un consejo de Incautación, - constituido por un representante de los acreedores, un delegado de los obreros que presten servicios en la empresa, un representante de la concesionaria y dos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, uno de los cuales será el presidente de dicho

Consejo, cuyo funcionamiento determinará el Reglamento respectivo;

II. Por ninguna acción judicial podrá interrumpirse la explotación del servicio público;

III. El Consejo de Incautación desempeñará las funciones que correspondan al síndico o interventor y estará, además - obligado a:

a). Consignar con el carácter de depósito en el Banco de México, las cantidades que se obtengan en la explotación de los servicios, después de deducidos los gastos de administración;

b). Depositar en la misma institución bancaria las existencias de dinero o valores que tuviere la empresa en la época en que se decreta la incautación;

c). Exhibir los libros pertenecientes a la compañía, cuando proceda y lo decreta el juez; y

d). Procurar que el servicio público se preste en forma regular y continua, acatando todas las disposiciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en interés del mismo.

IV. El juez que conozca de la quiebra dará, en todo caso a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda y Crédito Público, la intervención que les corresponda, para asegurar los derechos del Estado y del público usuario. El

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION (LVGC)

- REGLAMENTO DEL CAPITULO DE EXPLOTACION DE CAMINOS DE LA LEY
DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION (RLVGC)

- (1) LVGC art. 3ª.
- (2) Idem. arts. 8ª y 162.
- (3) RLVGC art. 7ª.
- (4) Idem. art. 16.
- (5) Idem. art. 18.
- (6) Idem. art. 27.
- (7) LVGC. art. 15.
- (8) RLVGC art. 13.
- (9) LVGC. art. 55.
- (10) RLVGC art. 222.
- (11) Idem. art. 11.
- (12) LVGC. art. 89.
- (13) Idem. art. 29.
- (14) RLVGC art. 47.
- (15) LVGC. arts. 35 y 37.
- (16) Idem. art. 39.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1a. La figura jurídica de la concesión es introducida en nuestro país, por los colonizadores españoles, perfilándola - especialmente en materia de minería.

2a. A partir de la Epoca Independiente, las concesiones se diversifican, ya no sólo se dan en materia minera, sino - también en materia de ferrocarriles, bancaria y energía eléctrica (actualmente éstas dos últimas ya no están sujetas a concesión, son actividades exclusivas del Estado).

3a. La Concesión es un Acto Administrativo Discrecional por parte de la Autoridad Administrativa.

4a. A través de la concesión se concede a una persona física o moral, la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

5a. La concesión consta de tres elementos subjetivos, que son: la autoridad concedente, el concesionario y el usuario; este último sólo en la concesión de servicio público.

6a. Las bases constitucionales de las concesiones están plasmadas en los artículos 27 párrafo VI y 28 párrafo IX de nuestra Carta Magna.

7a. En nuestro derecho, hay una total falta de uniformidad en el tratamiento de las concesiones, ya que cada ley establece sus propios procedimientos, requisitos, plazos, derechos y

obligaciones.

8a. No se otorgarán concesiones en materia de petróleo energía eléctrica y nuclear, servicio público de banca y crédito y aquellas actividades que sean exclusivas del Estado.

9a. Los permisos, licencias y autorizaciones, se diferencian de la concesión en que en ésta estamos en presencia de -- la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente y en aquellas se reconoce al particular un derecho -- preestablecido.

10a. No se otorgará concesión a aquella persona física o moral que no acredite tener la suficiente capacidad técnica y financiera.

11a. El Rescate es un acto administrativo, mediante el cual la autoridad administrativa recupera los bienes que había -- concedido previamente, por causas de utilidad pública, sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado.

12a. A través del Derecho de Reversión, los bienes -- -- afectos a la concesión, pasan a ser propiedad del Estado, una -- vez transcurrido el plazo de la misma, sin necesidad de contra-- prestación alguna.

13a. Según lo establece nuestro derecho positivo, las concesiones sólo se otorgarán exclusivamente a mexicanos a sociedades mexicanas.

14a. Si las sociedades a quienes se otorguen concesio-

nes, tienen socios extranjeros, se aplicará respecto a éstos, la Cláusula Calvo.

15a. El Título de Concesión, es el documento a través del cual se otorga la concesión a favor del concesionario, en dicho título se establecen todas y cada una de las condiciones que fija la autoridad concedente.

16a. Para que una concesión de Servicio Público surta sus efectos, deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

17a. El concesionario es propietario de los bienes - - afectados a la explotación del servicio concesionado, durante el término señalado en la propia concesión.

18a. La tarifa constituye el elemento esencial de la - economía financiera de la explotación del servicio público conce sionado, es la tabla o catálogo de los precios, derechos o im - puestos que se deben pagar por la prestación del servicio públi - co; dicha tarifa es fijada unilateralmente por el estado, quien la puede modificar según las necesidades económicas, políticas y sociales.

19a. El cumplimiento del Plazo es la forma normal de - determinación de una concesión.

20a. La Caducidad es la forma más importante de termi - nación de una concesión.

21a. La Cacudidad opera cuando el concesionario está - obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la Ley, - dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos.

22a. La Revocación se da por falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone la propia conce- sión.

23a. En la explotación del Servicio Público de Auto- - transporte Federal existen tres tipos de concesiones, que son: - a) Para transporte de personas (Servicio de Primera, de Segunda y Exclusivo de Turismo); b) Para Transporte de Carga (Servicio - de Carga y Express); c) Para Transporte de Personas y Carga (Ser- vicio Mixto).

24a. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es la autoridad competente para otorgar concesiones para la explota- ción del servicio público de autotransporte federal; la misma - cuenta con dos órganos auxiliares para el mejor desempeño de sus funciones, los cuales son; la Comisión Técnica Consultiva y el - Cuerpo Técnico.

25a. Las concesiones para la explotación del servicio público de autotransporte federal, se otorgarán por un plazo de 10 años prorrogables.

26a. El Servicio de Pasajeros de Primera clase, se di- ferencian del de Segunda clase, por su mayor celeridad, comodi- - dad, menor número de paradas durante el viaje y por la aplica- - ción de tarifas más elevadas.

27a. el Servicio de Carga, se diferencia del de Express, en que en éste último el transporte de las mercancías se hace siempre en vehículos cerrados (en aquél es indistinto, ya sea en vehículos cerrados o abiertos); en éste el valor de las mercancías siempre lo declarará el remitente (en aquél puede o no hacerlo); además en éste, el servicio se realiza en un plazo menor que el asignado a aquél; por lo mismo el pago de la tasa es más elevada en éste que en aquél.

28a. El Servicio Mixto, es el que se presta para el transporte de personas y cosas en un mismo vehículo, cuyo interior se encuentra dividido en dos partes.

29a. Finalmente, las formas de terminación de la concesión del servicio público de autotransporte federal, según las leyes de la materia, son: El término del Plazo, la Caducidad, la Rescisión y la Quiebra del concesionario.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL

Teoría General del Derecho Administrativo

8a. Edición, Ed. Porrúa

México 1988, 897 pp.

FRAGA, GABINO

Derecho Administrativo

26a. Edición, Ed. Porrúa

México 1987, 506 pp.

GARRIDO FALLA, FERNANDO

Tratado de Derecho Administrativo

Volumen II 2a. Edición

Instituto de Estudios Políticos

Madrid 1962, 495 pp.

SERRA ROJAS, ANDRES

Derecho Administrativo, Tomo II

12a. Edición, Ed. Porrúa

México 1983, 699 pp.

OLIVERA TORO, JORGE

Manual de derecho Administrativo

3a. Edición, Ed. Porrúa

México 1972, 370 pp.

SAYAGUEZ LAZO, ENRIQUE

Tratado de derecho Administrativo, Tomo II

Montevideo 1959, 639 pp.

GARCIA OVIEDO, CARLOS

Derecho Administrativo Vol. 1

Librería General de Victoriano Suárez

Madrid 1943, 511 pp.

LARES, TEODOSIO

Lecciones de Derecho Administrativo

Universidad Nacional Autónoma de México 1978, 407 pp.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO

Elementos de Derecho Administrativo

Universidad Nacional Autónoma de México 1982, 342 pp.

BIELSA, RAFAEL

Derecho Administrativo

3a. Edición, Edo. de Palma

Buenos Aires 1956.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

REGLAMENTO AL CAPITULO DE EXPLOTACION DE CAMINOS DE LA LEY DE

VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

REGLAMENTO DE TRANSITO FEDERAL.