

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO

300609

57

2ej



ASPECTOS JURIDICOS DE LA  
CONCESION DE CAMINOS EN MEXICO

TESIS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MAURICIO ALEJANDRO RAMIREZ RAMIREZ

DIRECTOR Y REVISOR DE TESIS  
LIC. ALFONSO SAENZ RAMIREZ

MEXICO, D. F.

1992



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **CAPITULADO**

### **CAPITULO I SURGIMIENTO Y EVOLUCION DE LA CONCESION**

<b>1. México Colonial</b>	<b>5</b>
<b>2. México Independiente</b>	<b>7</b>
<b>El Pofiriato</b>	<b>8</b>
<b>Red ferroviaria</b>	<b>9</b>
<b>Minería</b>	<b>10</b>
<b>Concesiones petroleras</b>	<b>11</b>
<b>3. Concesión de Caminos</b>	<b>12</b>

### **CAPITULO II LA CONCESION EN GENERAL**

<b>1. Concepto de Concesión</b>	<b>15</b>
<b>2. Naturaleza Jurídica de la Concesión</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Teoría Contractual o Bilateral</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Teoría del Acto Unilateral</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Teoría del Acto Complejo o Mixto</b>	<b>19</b>
<b>3. Distinción con otras figuras</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Autorización</b>	<b>21</b>
<b>4. Marco Constitucional</b>	<b>24</b>
<b>4.1 Tipos de Concesión</b>	<b>25</b>

### **CAPITULO III LA CONCESION DE CAMINOS**

<b>1. Ley de Vías Generales de Comunicación</b>	<b>29</b>
<b>2. Concesión de Caminos</b>	<b>32</b>
<b>3. Papel que desempeña la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Concesión de Caminos</b>	<b>33</b>
<b>4. Principales características de la Concesión de Carreteras de Cuota</b>	<b>33</b>
<b>4.1 Principales Derechos de los Concesionarios</b>	<b>34</b>
<b>4.2 Obligaciones Principales de los Concesionarios</b>	<b>35</b>
<b>4.3 Principales Derechos de la Autoridad</b>	<b>36</b>
<b>4.4 Principales Obligaciones de la Autoridad</b>	<b>37</b>
<b>5. Procedimientos para obtener la Concesión de un Camino</b>	<b>37</b>
<b>6. Propiedad del Concesionario</b>	<b>40</b>
<b>7. Tarifas</b>	<b>41</b>

<b>8. Formas de Determinación de la Concesión</b>	<b>42</b>
<b>8.1 Terminación Normal</b>	<b>42</b>
<b>8.2 Terminación Anticipada</b>	<b>43</b>
<b>8.2.1 Caducidad</b>	<b>43</b>
<b>8.2.1.1 Procedimiento para la declaración de caducidad</b>	<b>45</b>
<b>8.2.2 Rescisión</b>	<b>45</b>
<b>8.2.3 Extinción</b>	<b>46</b>
<b>9. Reversión</b>	<b>47</b>
<b>10. Diferencias entre Obra Pública y Concesión de Carreteras de Cuota</b>	<b>48</b>

#### **CAPITULO IV.**

<b>COMENTARIOS SOBRE DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN LA MATERIA DE LA CONCESION, SUSCEPTIBLES DE SER MODIFICADAS PARA QUE LOS CONCESIONARIOS DESARROLLEN SU ACTIVIDAD CON MAYOR EXITO</b>	<b>53</b>
---	-----------

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>63</b>
---------------------	-----------

<b>APENDICE</b>	<b>67</b>
-----------------	-----------

**"A" TITULO DE CONCESION.**

**"B" PLIEGO GENERAL DEL CONCURSO.**

**"C" REGLAMENTO A QUE SE SUJETARA LA EXPLOTACION DE LA CONCESION.**

**"D" SANCIONES APLICABLES.**

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>91</b>
---------------------	-----------

# INTRODUCCION

Las vías de comunicación son elementos primordiales para el progreso de un País; así, las líneas telefónicas, ferrocarriles, radio, televisión y carreteras, entre otras, se traducen en desarrollo, de tal manera que entre más completas y modernas sean dichas vías, mejor será el intercambio tecnológico, cultural y comercial entre un País y otro y entre los individuos que conforman una Nación.

Podemos afirmar que un sistema de comunicaciones que no avanza al ritmo que exige la época moderna origina el irreversible atraso para el País poco visionario.

Acorde con lo expuesto, el México de hoy lucha por modernizar y extender sus vías de comunicación al interior y allende sus fronteras, razón por la que la actual administración se ha propuesto, como una de sus más importantes metas, modernizar la red troncal a través de la construcción de cuatro mil kilómetros de autopistas y de siete puentes internacionales (\*). Sin embargo, este loable propósito no podría llevarse a cabo, sin la conjunción de los esfuerzos Gobierno-Gobernados, en virtud de la magna inversión que requiere la construcción de carreteras.

Sólo a partir de tal combinación se pueden lograr tan plausibles metas; ahora bien, ya que vivimos en un Estado de Derecho es necesario hacer uso de la figura adecuada que regule la participación de la Administración Pública y el Capital Privado; acudimos para ello a nuestro máximo ordenamiento: La Constitución Política, que en su Artículo 27 prevé la concesión de la prestación de servicios públicos y la explotación, uso y aprovechamiento de bienes dominio de la Federación; características, ambas, que conviven en la concesión de caminos.

La presente investigación tiene como finalidad esclarecer el origen de la concesión, conceptualizar su significado desde el punto de vista de la doctrina, analizar ordenamientos que la regulan, y proponer en ellos algunas mejoras.

Después de la pezuiza histórica, durante el análisis comparativo doctrinario y normativo, se incluyen comentarios sobre conceptos en donde mi particular postura difiere con la de un determinado autor y comparte la de otro, comentarios sobre cuestiones prácticas y finalmente la propuesta de reformas en algunos de los preceptos legales que regulan la concesión de caminos. En un apéndice se agrega el modelo de Título de Concesión y sus anexos a fin de que el lector empatice con el tema.

Es mi intención con el desarrollo de este trabajo contribuir, aunque sea de manera modesta, a la difusión de los aspectos jurídicos de esta figura entre los pioneros de la construcción de carreteras concesionadas.

---

(\*) Comunicado de Prensa no. 36. Dirección General de Comunicación Social, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 15 de febrero de 1989. Página 2.

# CAPITULO I

## SURGIMIENTO Y EVOLUCION DE LA CONCESION

En la historia de nuestro país, encontramos que por diversas razones el Estado ha concedido ciertos derechos a los particulares, como son el uso y goce de algunos bienes de su patrimonio para que éstos los exploten y obtengan un beneficio, el cual comparten con el mismo Estado.

### I. MEXICO COLONIAL

En la Nueva España los Reyes otorgaban privilegios especiales a los súbditos de quienes recibían algún servicio, por las llamadas "Mercedes", que no son otra cosa que otorgamientos de ciertas extensiones de territorio para que el beneficiario las explotara en su provecho.

Sin duda el antecedente más remoto de la figura actual de la concesión, lo constituye las Mercedes; ahondemos un poco en ellas:

Con la conquista de la Nueva España, las tierras pasaron a integrar el patrimonio de los Reyes de España. (1) Los súbditos que participaron en dicha empresa fueron favorecidos con una recompensa reconocida por las Leyes de Partida, así como por la Ley XIX, Título I, Libro V de la recopilación de Leyes de los Reynos (sic) de las Indias, (2) dichas leyes mandaban gratificar a los descubridores por los servicios prestados a la Corona Española.

---

1.- *La Bula del Papa Alejandro VI determinó que los recién conquistadas tierras pasarían a formar parte del patrimonio de los Reyes de España. Se dividen las opiniones entre los distintos autores estudiosos de la materia; algunos dicen que por virtud de la Bula se otorgaba la tierra conquistada a la persona del Rey; otros, que pasaba a formar parte del patrimonio del Estado. Entre los que defienden ésta postura podemos mencionar a Raúl Lemus García quien en su libro "Derecho Agrario Mexicano": nos ofrece una explicación razonable. Según este autor, el patrimonio de los reyes estaba formado por:*

- a) *Patrimonio Privado. Conjunto de bienes correspondientes a la personal del rey.*
- b) *Patrimonio Real. Conjunto de bienes dedicados al sostenimiento de la casa real.*
- c) *Patrimonio de la Corona o del Estado. Conjunto de bienes, rentas, productos y toda clase de ingreso destinado a cubrir los gastos de la administración pública, promover la prosperidad y preservar el Estado.*

*Las tierras descubiertas y conquistadas contribuyeron a la prosperidad del Estado, luego, constituían patrimonio del mismo. Lemus García Raúl "Derecho Agrario Mexicano".*

2.- Fuente : Lemus, García Raúl. op. cit. p.p. 82 a 86.

La Merced Real era una institución graciosa y discrecional del Rey, (3) por lo que, además de otorgarle una determinada extensión territorial al beneficiado, le exigía el cumplimiento de una obligación consistente en participarle al soberano un porcentaje sobre las riquezas explotadas provenientes de la Merced otorgada, y si no lo hacía de ésta manera el mercedado, las tierras revertían (4) a favor de la corona. El Rey imponía además otras obligaciones al favorecido con la merced: (5)

- Tomar posesión de las tierras mercedadas dentro del plazo de tres meses posteriores al otorgamiento.

- Sembrar, edificar y plantar árboles.

- Otorgar una fianza en garantía del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la merced.

- No se podía enajenar la Merced al Estado Eclesiástico

En la Nueva España tuvo especial importancia la explotación de los recursos minerales, ésta, al igual que otras muchas tareas, fue encomendada a los particulares. Al respecto tenemos la Cédula expedida por Felipe II de España, en Granada el 9 de Diciembre 1526; en ésta Cédula se establecía la facultad de la Corona para concesionar a los particulares la explotación de las vetas o subsuelo de determinada superficie, pero el dominio del subsuelo o de las vetas o yacimientos de algún mineral siempre era detentado por la Corona en forma directa y radical, es decir, el derecho que concedía la Corona a un particular para explotar una determinada superficie de terreno, no implicaba la propiedad del mismo.

En cuanto a ordenamientos legales que rigieron los relativos a minas, podemos destacar los siguientes:

Ley de Minas del 10 de enero de 1959, expedida por la princesa Doña Juana. Esta Ley anula las antiguas Mercedes otorgadas e incorpora las Minas de oro, plata y azogue a la Corona, cuando éstas no hubieran sido explotadas.

7 de marzo de 1563. Se expide el llamado "Antiguo Cuaderno" que son disposiciones relativas a la explotación de la industria minera.

22 de agosto de 1584. Se expide el llamado "Nuevo Cuaderno" que son ordenanzas que constituían ya una verdadera codificación sobre explotación minera.

---

3.- *Estos dos elementos en que el Rey otorgaba la merced: graciosa y discrecionalmente, no los encontramos ya en la concepción actual de la concesión. En nuestro país la concesión no está sujeta a la facultad discrecional del Estado, sino que cumpliendo el particular los requisitos para obtenerla el Estado debe otorgarla.*

4.- *Regresaban a su original dueño: el Estado. Ya nos tocará, en capítulo posterior, analizar la figura de la reversión en la legislación mexicana actual.*

5.- *Algunas de tales obligaciones guardan cierta similitud con los impuestos en la actualidad.*

22 de mayo de 1783. "Ordenanzas de Aranjuez". Constituyen la legislación más importante sobre la explotación minera; hablan del dominio radical de las minas y de su concesión a los particulares, así como de los derechos que deben pagar por su explotación.

Las "Ordenanzas de Aranjuez" rigieron en el México Independiente hasta el Código de Minería del 22 de noviembre de 1884.

En época de la colonia, la administración pública otorgaba a los particulares, concesiones para la construcción de caminos, basta como ejemplo la que el II Conde de Revillagigedo otorgó a un particular para la construcción del camino México-Toluca el año de 1785, y que se llevó a cabo mediante el sistema de administración, en virtud de no haber encontrado empresa alguna que aceptara realizar los trabajos por contrato.

En realidad, la administración colonial no tuvo un programa de desarrollo caminero; desde, la época de la conquista, se utilizaron los viejos senderos tradicionales que comunicaban las costas con el Valle de México y aquél que conducía tierra adentro hacia el norte y lo único que hizo el conquistador fue ampliar dichos senderos para permitir el tránsito por los mismos, de las recuas, de arrieros y más tarde la de carretas y los pocos caminos que las necesidades de comunicación de los nuevos centros poblacionales impusieron, se hicieron mediante concesión a los particulares o por la acción colectiva de los pueblos mediante el sistema de tequio; por eso decía el Barón de Humboldt en vísperas de la Independencia, que la mejor forma de viajar por México era a caballo.

## 2. MEXICO INDEPENDIENTE

Durante ésta etapa de la historia de México, la legislación administrativa era muy escasa, por tal virtud, los particulares celebraban verdaderos contratos con la Administración Pública, para prestar servicios reservados al Estado y utilizar bienes de su patrimonio, imponiendo ellos mismos las condiciones en que se realizaría la explotación e incluso las tarifas que pagarían los usuarios. Tales contratos (6) se celebraron sobre todo para el desarrollo de la industria minera, red ferroviaria, energía eléctrica, hidrocarburos y servicios bancario principalmente.

Estos contratos que el Estado (quien contaba con escasos o nulos recursos económicos) celebraba con los particulares estaban revestidos de Inconstitucionalidad, ya que para su aprobación y, según el artículo 72 de la Constitución Política de 1857, el Congreso no tenía facultades expresas para aprobar contratos-concesión celebrados por el Ejecutivo Federal, pues ninguna de las fracciones del citado artículo establece totales facultades para el Congreso.(7)

---

6.- Como veremos en capítulo más adelante, la concesión en la actualidad no es un contrato entre la autoridad otorgante y el particular, sino que constituye otra figura.

7.- En efecto, basta con ojear el libro del maestro Felipe Tena Ramírez: "Leyes Fundamentales de México" 1808-1887", (Porrúa México 1987 P. 617, 618 y 619) para convencernos de que no era facultad del Congreso aprobar dichas contratos con los particulares.

Hablando de Comunicación ferroviaria la primera concesión de éste tipo se otorgó el 22 de agosto de 1837 por Anastasio Bustamante a Francisco de Arrillaga para construir una vía férrea de México a Veracruz, sin embargo ésta nunca se llegó a realizar.

En materia bancaria se celebraron múltiples contratos de Concesión, entre ellos, destaca el primero de su tipo celebrado el 29 de julio de 1857 para establecer el Banco de México.

Maximiliano de Habsburgo (8) otorgó las primeras concesiones de explotación; tan solo entre 1864 y 1866 firmó treinta y ocho.

Las concesiones durante la intervención Francesa en lo que Maximiliano fue Emperador de México se otorgaron con base en el artículo 22 de las Ordenanzas Reales para la Minería de la Nueva España que establecía: "...así mismo concedo que se pueden descubrir, solicitar, registrar y denunciar en la forma referida no sólo las minas de oro y plata, sino también...bitumientos o jugos de la tierra..."(9).

Fue el mismo Maximiliano quien reglamentando dichas ordenanzas señaló que: "Nadie puede explotar minas de sal, fuente o pozo y lagos de agua salada, carbón de piedra, betún, petróleo, alumbre. sin haber obtenido antes la concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con aprobación del ministerio de fomento".

En el año de 1895, en cuanto a energía eléctrica se refiere, se celebró un contrato de concesión para explotar las caídas del Río Necaxa, posteriormente el 24 de Marzo de 1903 con aprobación del Senado, se traspasó el Contrato a The Mexican Light an Power Co.

## EL PORFIRIATO

En el plano social el Porfiriato presenta agudos contrastes, ya que por un lado existía la clase media nacional, que nace y se desarrolla al margen de los cuantiosos beneficios que obtenía el capitalista (en su mayoría extranjero) a cambio de invertir su dinero en la extracción de recursos naturales del suelo Mexicano y al margen también del enriquecimiento de un grupo pequeño de Mexicanos privilegiados al régimen que sustentaban el poder político y fueron pilares del sistema Porfiriano, y por otro lado esta la clase trabajadora y campesina, en su mayoría despojada de sus tierras y sometida a una severa explotación de los grandes hacendados.

---

8.- Maximiliano Fernando José de Habsburgo Archiduque de Austria que se vió seducido por las argucias de Napoleón III quien, con ideas expansionistas le ofreció la corona de lo que sería el Imperio Mexicano. Recibió al igual que su hermano Francisco José esmerada educación liberal, fue buen estadista pero contrario al espíritu de las fuerzas Republicanas encabezadas por Benito Juárez, lo que aceleró su caída.

9.- Ordenanzas emitidas por el Emperador Carlos III de España.

No obstante las condiciones sociales de la mayoría del Porfiriato es una etapa de transformación y arranque hacia la modernización, a pesar de sus fallas y del envejecimiento del Sistema por la prolongada permanencia del dictador.

Porfirio Díaz tomó las riendas del País con una economía verdaderamente deteriorada y con una deuda pública elevada (10). La manera en que Díaz logró captar recursos rápidamente fue a través de concesiones dadas a compañías extranjeras - Inglesas y Norteamericanas principalmente - para explotar diversos bienes propiedad de la Nación - minerales e hidrocarburos entre los más importantes - y para la construcción de la red ferroviaria, vía de progreso y comunicación para el país en una época en que no había infraestructura carretera.

El Porfiriato se destaca entre otras circunstancias, por la celebración indiscriminada de contratos - concesión con extranjeros en los que se denota casi un total entreguismo de los bienes propiedad de la Nación, lo que ocasionó grandes problemas al País, incluyendo la propia caída de Díaz quien al dar inicialmente un trato excesivamente benévolo para los concesionarios petroleros, y posteriormente, queriendo evitar una monopolización, provocó la ira de sus antiguos protegidos iniciando así su propio fin. (11)

A continuación destaquemos las más importantes concesiones otorgadas durante el Porfiriato:

## RED FERROVIARIA

Durante la segunda fase de la administración Porfiriana, en el año de 1898, José Ives Limantour (12) Secretario de Hacienda y destacado "Científico" (13) de aquella época se propuso regular el anterior sistema implantado para otorgar concesiones a la compañías ferrocarrileras sobre las vías que se habrían de construir a partir de 1900.

---

10.- *En 1893 la deuda nacional ascendía 222,132,361 pesos, de los cuales 153,016,640 correspondían a la deuda externa, y los 69.115,721 restantes a la deuda interna. "Historia de México". Delgado Cantú Gloria. ALHAMBRA BACHILLER. México 1987, página 116.*

11.- *Sería motivo de una extenuante explicación inoportuna en ésta investigación, señalar como las Concesiones petroleras contribuyeron a la caída de Porfirio Díaz. Sobre el particular Martín Luis Moreno realizó una magnífica investigación en su "México Negro".*

12.- *Destacado Político Porfirista. Salvó la imagen de la Administración Porfirista por sus hábiles manejos de la Hacienda Pública.*

13.- *Se les llamó "Científicos" al gabinete de la Administración Porfirista en su segunda Etapa (1895-1919). Recibieron este mote por abogarse al espíritu Limantourista de "...abogar por la dirección científica del gobierno y del desarrollo científico del País ("Historia de México" op.cit. pág. 131)*

Limantour estaba interesado en ésta regulación principalmente por la necesidad de resolver la duda que se planteaba respecto de si las empresas tenían derecho de propiedad absoluta sobre las vías, material rodante y edificios, o si gozaban únicamente el usufructo de las mismas. Por ésto, en el mismo año, la Secretaría de Hacienda expidió la primera Ley General de Ferrocarriles, donde estableció que las concesiones serían menos generosas y que sólo se otorgaría cuando se tratara de tender líneas férreas destinadas a satisfacer las necesidades económicas del país (14), y que sirvieran para unir el interior de la República con los puertos más importantes.

De acuerdo con esta Ley, a partir de 1900 las empresas ferrocarrileras deberían observar las siguientes especificaciones:

- a) Sujetar sus tarifas a la aprobación del Gobierno.
- b) Aceptar que los interventores e inspectores observaran las obras y el manejo de los FFCC.
- c) Transportar gratuitamente toda clase de correspondencia y carga postal.
- d) Permitir al Gobierno el libre uso de sus líneas telegráficas.
- e) Aceptar la disposición de que ninguna concesión se hiciera por un plazo mayor de 99 años, al cabo de los cuales la empresa pasaría a ser del dominio de la nación con todas sus vías, equipos e instalaciones (15). Estas concesiones sólo se otorgarían según la ley a empresas mexicanas, aún cuando hubieran sido organizadas en el exterior y con socios extranjeros, que estarían sujetas a las leyes del país.

## MINERIA

La minería bajo el régimen de Díaz alcanzó un goce considerable. Hasta 1892 interesaron a los mineros los metales preciosos, pero a partir de ese año, comenzó una explotación más intensa de metales industriales como cobre, plomo, hierro, la cual sobrepasó la de oro y plata a partir de 1905.

---

*14.- De ahí que más tarde para evitar que se dieran concesiones en forma indiscriminada el legislador de 1917 estableció determinados requisitos para otorgar concesiones: ser Mexicanos por nacimiento o por naturalización o ser Mexicanos, sujetarse a la cláusula "calvo" entre otras.*

*15.- Lo que constituye actualmente el derecho de Reversión que tiene el Estado. Lo analizaremos en un capítulo más adelante.*

Los metales industriales no ferrosos (cobre, plomo, antimonio, mercurio y zinc) representaron en 1900-1901, el noventa por ciento de toda la producción en el país; los combustibles (carbón y petróleo) cerca del nueve por ciento y el fierro, el grafito uno por ciento.

## CONCESIONES PETROLERAS

Debido a la precaria situación económica del país durante el segundo período de la administración Porfiriana, Díaz se vió obligado a otorgar concesiones petroleras en condiciones desfavorables para México, a cambio de que compañías Inglesas y Norteamericanas invertirán en infraestructura extractiva y dieran trabajo a mano de obra mexicana.

En un principio Díaz otorgó extraordinarias facilidades a empresarios norteamericanos para extraer petróleo mexicano, posteriormente buscó un equilibrio a las millonarias inversiones norteamericanas otorgando iguales facilidades a inversionistas Ingleses.

Entre los Empresarios Norteamericanos destacaba la figura de Edwar L. Mc Dohoney (16) a quien Díaz le concedió importar toda la maquinaria que necesitara libre de impuesto; además le concedió una exención fiscal por 10 años, solamente no le liberó del impuesto del timbre, pero éste no era realmente significativo.

Díaz fue hábil para mantener el equilibrio entre los poderosos inversionistas extranjeros y evitar una monopolización del petróleo en manos de norteamericanos, así, otorgó a un inglés llamado Weetman Pears una concesión en 1901 para explotar "Tierras vacante y nacionales", aprovechando una ley promulgada en el mismo año.

Todas las empresas extranjeras explotaron entre 1901 y 1938 más del 90% del petróleo que se produjo en México. Este abrumador dominio fue resultado de varias leyes en las que se negaba al Estado Mexicano la propiedad del subsuelo nacional.

En 1884 el Presidente Manuel González dictó una Ley Minera en la que se declaraba que el carbón y el petróleo eran propiedad exclusiva del dueño de la superficie.

---

16.-Martín Luis Moreno en su "México Negro" (op. cit) nos narra, a manera de novela la habilidad del empresario Edwar Mc. Dohoney para obtener concesiones petroleras en México al igual que el desprecio que sentía hacia el país fuente de su riqueza.

En 1892 entró en vigor el segundo Código Minero que se contrapuso al de 1884 al no reconocer explícitamente al dueño de la superficie la propiedad sobre el subsuelo, era un pequeño avance en contra de la política entreguista que hasta antes de éste Código se venía dando. Sin embargo, una nueva ley en 1901 otorgada al superficiario el derecho a explotar y al Ejecutivo Federal la facultad de otorgar algunas concesiones en los terrenos avantes y nacionales. Ocho años después entró en vigor otra ley que determinó que eran propiedad exclusiva del superficiario los depósitos de combustibles minerales; en otras palabras, no había nada que impidiera a las compañías extranjeras explotar el petróleo que era mexicano tan sólo de nombre.

Con la reforma al artículo 27 constitucional, hecha el 27 de diciembre de 1939, se estableció que solo la nación podría explotar el petróleo mexicano (17).

### CONCESION DE CAMINOS

Podría afirmarse que el gran impulso carretero en México, se originó en el momento en que Don Plutarco Elías Calles fundó la Comisión Nacional de Caminos en 1925 y se expidieron las leyes relativas a la construcción de caminos y puentes federales, la de comunicaciones eléctricas o sea de las telecomunicaciones y la de ferrocarriles, así como la correspondiente, ya en 1931, al transporte aéreo.

En la Legislación Mexicana surgida de la Revolución, la primera ley expedida por el Congreso en la materia, fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Abril de 1926, que como ley específica para regular la construcción y explotación de caminos de jurisdicción federal, sería necesaria la concesión correspondiente, otorgada por el Ejecutivo de la Unión por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y que la construcción de tales caminos se consideraría de utilidad pública y en consecuencia se podrían expropiar los terrenos y materiales necesarios para su construcción y que para tal efecto, el Ejecutivo de la Unión podría prestar ayuda económica o material cuando el camino fuese de interés general o se destinara al tráfico libre y gratuito.

Asimismo la ley preveía la posibilidad de transferir las concesiones, previa autorización del Gobierno, en los mismos términos y con los mismos derechos establecidos en el título correspondiente, con la prohibición de que los mismos, pudieran ser cedidos o hipotecados a gobiernos extranjeros con pena de nulidad y la restricción de que dichos gobiernos tampoco podrían ser admitidos como socios de las empresas concesionarias y por último establecía el derecho de reversión, para que al término de la concesión, los bienes pasaran en buen estado y sin costo alguno y libre de todo gravamen, al Gobierno Federal.

---

17.- Publicada el 9 de noviembre de 1940 en el Diario Oficial de la Federación. México 1940.

Este esquema concesionario, persistió también en la primera Ley de Vías Generales de Comunicación publicada en el Diario Oficial de la Federación , el 28 de septiembre de 1932, que abrogó entre otras, la de Caminos y Puentes de 1926 a que se ha hecho referencia y que estuvo vigente hasta la promulgación en 1940 de la Ley de Vías Generales de Comunicación actualmente en vigor, misma en la que también se conserva el régimen concesionario a que ya se ha hecho mención.

En el siguiente capítulo veremos el marco constitucional de la figura de la concesión en nuestro país actualmente. Veremos también su concepto y aspectos generales.



## CAPITULO II

### LA CONCESION EN GENERAL

#### 1. CONCEPTO DE CONCESION

La mayoría de los autores de derecho administrativo coinciden, en términos más o menos similares en un concepto de concesión administrativa, así tenemos por ejemplo Gabino Fraga (1) quien nos dice que 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...", por su parte Andrés Serra Rojas (2) afirma que "...La concesión es un acto administrativo 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 a los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial..."

Por último Miguel Acosta Romero (3), afirma que la concesión "... Puede significar varios contenidos:

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

Esta primera concepción que nos da Acosta Romero me parece adecuada por intentar un análisis en sus rasgos generales, de cada uno de los elementos.

a) Acto administrativo.

La concesión es un acto administrativo en tanto que emana de la autoridad administrativa que bien puede ser la administración pública federal, local o municipal.

---

1.- Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Porrúa. México 1986, página 248.

2.- Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo". Porrúa México 1976. página 197.

3.- Acosta Romero Miguel " Teoría General del Derecho Administrativo.

b) Discrecional.

Este es un elemento que sin duda es materia de polémica, en lo personal no comparto el criterio del autor citado en cuanto a este elemento.

En mi opinión, el otorgamiento de una concesión no queda sujeto a la facultad discrecional de la autoridad concedente por las razones que expongo a continuación.

Para obtener una concesión para la construcción y explotación de una vía general de comunicación, el artículo 19 de la ley de vías generales de comunicación establece que se requiere elevar solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de conformidad con los preceptos de esta ley y sus reglamentos; el artículo 12 de la misma ley señala que las concesiones solo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país; a su vez el artículo 15 señala el procedimiento por el cual se otorgará una concesión; ahora bien, si una persona eleva solicitud a la autoridad, es persona física o moral mexicana y se ajusta al procedimiento del artículo 15 citado, la autoridad no debe negar el otorgamiento de la concesión, invocando argumentos de carácter subjetivo en cuanto a la calidad del particular que pretende la concesión, u otros similares. Vamos al caso extremo de que 2 personas, física o morales, reúnan ambas los requisitos legales y materiales para ser concesionarios, en esta situación la autoridad no podrá discrecionalmente elegir a uno y desechar la propuesta del otro, la elección debe ser para el que ofrezca las mejores condiciones para el estado, ya sea quien ofrezca mejor calidad, menor tiempo de concesión para amortizar la inversión, menor tiempo en la construcción y otros factores. Si la autoridad fuera parcial en favor de alguno, la ley prevé recursos de inconformidad en contra de las decisiones arbitrarias de la autoridad concedente (cfr. Artículo 19 de la ley general de bienes nacionales).

Además el multicitado artículo 15 de la ley de vías generales de comunicación, en el párrafo quinto, establece la posibilidad de que se presenten objeciones ante la secretaria de comunicaciones y transportes, en contra de las solicitudes de concesión.

Lo anterior no quiere decir, desde luego, que la autoridad no puede desechar la solicitud de un particular para obtener una concesión en virtud de no abocarse éste a los requisitos establecidos para ello como puede ser no tener solvencia económica o capacidad técnica, mas aún, la autoridad debe "...establecer las precauciones debidas a fin de garantizar la idoneidad del concesionario para aprovechar la concesión." (4)

c) Facultad dada a un particular.

---

4.- *Fraga Gabino op. cit. página 253.*

En este sentido “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 o poder jurídico, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae, determinadas obligaciones relacionadas con la concesión (5).

#### d) Bienes del estado y servicios públicos.

En virtud del artículo 28 constitucional, el estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, salvo las excepciones que las leyes establezcan: estas leyes son las aplicables a la concesión de que se trate( vgr. ley general de bienes nacionales, ley de vías generales de comunicación, ley de concesión minera, etc).

El concepto de concesión constituye también para Acosta Romero:

“...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...” y “...Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.” (6)

## 2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

En la doctrina administrativa se han sustentado diversos criterios acerca de la naturaleza jurídica de la concesión.

### 2.1 Teoría contractual o bilateral.

Según esta teoría 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.

---

5.- Serra Rojas Andrés *op. cit.* página 198.

6.- Acosta Romero *op. cit.* página 698. Se refiere el autor al título de concesión que otorga el gobierno federal a través de la autoridad concedente según la concesión de que se trate.

Esta teoría se basó primeramente en que la concesión tenía su origen en un contrato regulado por el derecho privado. Ya que solo constituía un simple acuerdo de voluntades entre la administración y una persona privada, donde esta última se obliga a prestar el servicio en una forma eficaz mediante una contraprestación de carácter económico.

Gabino Fraga dice que "...el estado, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión, 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..."(7)

De la afirmación del autor citado, podemos concluir que la teoría contractual se conforma de 2 tipos de cláusulas, unas que podríamos llamar "reglamentarias" y otras que podríamos denominar propiamente "contractuales"(8), siendo las primeras modificables por el estado en forma unilateral, sin consentimiento previo del concesionario, llegándose así a contraponer con los principios contractuales estudiados en el derecho privado (9), y las segundas en donde el estado conviene en otorgar una concesión, imponiendo determinadas obligaciones y el particular conviene en aceptarlas a cambio de que le sea otorgada ésta.

Algunos autores consideran que la teoría del contrato administrativo es un auténtico acuerdo de voluntades: "la del estado, que otorga el derecho para la prestación del servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes: y la del particular, que se obliga a cumplir las conductas que el contrato le impone y adquiere los derechos de cobrar por la prestación del servicio o de aprovechar el bien del estado" (10).

---

7.- Fraga Gabino *op. cit.* página 250.

8.- Fraga Gabino *op. cit.* página 250

9.- Al respecto Rafael Rojina Villegas dice que la lógica jurídica nos advierte, por una intuición evidente por sí misma, que nadie puede por su voluntad crear obligaciones en otro sujeto, es decir, autoconferirse derechos..." Rojina Villegas Rafael "Teoría General de las Obligaciones" tomo III Porrúa. México 1986. Décima cuarta edición página 200.

10.- Delgadillo Gutiérrez Luis h. "elementos de derecho Administrativo" tomo I Limusa México 1986 p.p. 215 y 216.

## 2.2 TEORIA DEL ACTO UNILATERAL.

Esta teoría es radicalmente opuesta a la contractual ya que nos dice que la concesión es un acto de poder público, en virtud del cual los servicios públicos son actividades propias del estado y se encuentran fuera de todo comercio, razón por la cual constituye un indiscutible poder de imperio; al respecto Luis H. Delgadillo nos dice "...la teoría del acto administrativo se funda en la potestad del estado para otorgar los derechos de manera unilateral al particular que le asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no pueden quedar sujetos a un convenio, ya que el interés publico no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre el..." (11)

## 2.3 TEORIA DEL ACTO COMPLEJO O MIXTO.

Esta teoría es la mas aceptada; inclusive nuestro país se inclina por tal tendencia, dicha teoría establece que la concesión esta compuesta por una parte de cláusulas reglamentarias y por la otra con cláusulas contractuales. las primeras contienen todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de la concesión, siendo el estado el que unilateralmente las establece y modifica de acuerdo con las necesidades cambiantes de la sociedad, creándose así una situación jurídica general (horarios, tarifas, etc.). en lo que respecta a las segundas. en estas se encuentra el principio de la ecuación financiera de la concesión que es donde se prevén aparte de las cargas, las ganancias pecunarias del concesionario, la importancia de las cláusulas contractuales consiste en que crean una situación jurídica individual en favor del concesionario a tal grado que la administración no puede modificarlas en una forma unilateral, siendo así una verdadera garantía para el concesionario en cuanto se asegura sus inversiones y sus intereses presentes y futuros.

En base a este criterio, si el estado llegara a alterar la concesión a tal grado que modifique la ecuación financiera, el concesionario puede exigir la restricción del equilibrio financiero por haberse violado el aspecto contractual de la concesión.

Los administrativistas como Gabino Fraga y Serra Rojas entre otros, se han manifestado por esta teoría a manera de muestra tomamos el sentir del primero:

---

11.- Delgadillo Gutierrez Luis H. *op. cit.* página 216.

“...Pensamos que el elemento contractual de la concesión esta constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecunarias al concesionario, pero las cuales no pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario, de mucho mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones. (12)

Particularmente considero acertada la opinión de Eloy Lares Martínez, citado por Luis H. Delgadillo (13), en cuanto a 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 contenido múltiple, creador de situaciones jurídicas individuales, y en fin, acto de atribución de situaciones jurídicas generales a una persona física o jurídica...”

Miguel Acosta Romero opina que de acuerdo a nuestro sistema jurídico, la concesión no comparte las características de la teoría del acto mixto, al respecto nos dice: “...Si se hace un exámen metodológico de los regímenes de 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...”(14)

Difiero de la opinión de autor citado en cuanto a que se otorguen las concesiones por medio de actos administrativos discrecionales, tomando en cuenta los razonamientos que anteriormente expuse (15).

Por lo anterior considero que sí hay un acuerdo de voluntades para explotar una concesión, pero también hay lineamientos y directrices que impone la autoridad al particular, en miras del bien común.

---

12.-Fraga Gabino *op. cit.* página 251

13.-Luis H. Delgadillo *op. cit.* página 216

14.- Acosta Romero *op. cit.* página 698.

15.- Véase lo expuesto en el inciso b) del primer título del presente capítulo.

### III. DISTINCIONES CON OTRAS FIGURAS JURIDICAS.

Tanto en nuestro derecho positivo como en decisiones judiciales se ha llegado a confundir muy frecuentemente la concesión, con otras figuras jurídicas como son la autorización y el permiso, a tal grado que dichas expresiones se han usado indistintamente, (como por ejemplo podemos observar en las leyes sobre comunicaciones y transportes), siendo estas situaciones diferentes, esto podría traer graves consecuencias cuando se presente un problema entre el estado y un particular, ya que no sabríamos en un momento dado en que situación jurídica nos encontramos.

#### 3.1 AUTORIZACION.

“ La autorización es un acto administrativo por medio del cual se levanta o remueve un obstáculo legal o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular” (16). sus elementos característicos son los siguientes:

PRIMERO:La autorización se otorga mediante un acto administrativo.

SEGUNDO:Dicho acto remueve o levanta un obstáculo legal.

TERCERO:Existe un derecho preexistente en favor de una persona jurídica ya sea física o moral.

CUARTO:Se otorga única y exclusivamente con el propósito de que el particular tenga un beneficio directo y exclusivo, es decir que satisfaga una necesidad de carácter individual y no general.

QUINTO:No es obligatoria, continúa, ni uniforme.

SEXTO:Su duración es por tiempo indefinido.

SEPTIMO:Puede ser revocada en cualquier tiempo por un acto debidamente motivado por la administración, sin derecho a indemnización, salvo que la ley establezca otra cosa “.

Diferencias de la concesion con la autorización desde el punto de vista de:

---

16.- Fraga Gabino op. cit. página 242

### a) SU OTORGAMIENTO.

La concesión tiene el carácter de un acto complejo, es decir que está compuesto de un acto reglamentario que es establecido unilateralmente por la administración y un contrato donde se manifiesta un acuerdo de voluntades entre la propia administración y una persona jurídica (17), en cambio la autorización es un simple acto administrativo.

La concesión solo puede ser otorgada por el ejecutivo federal o el estatal según sea el caso y en la autorización no necesariamente debe ser otorgada por el ejecutivo, también pueden ser otorgadas por una autoridad administrativa, legalmente capacitada para ello. (18)

### b) DEL DERECHO QUE SE LE CONFIERE AL PARTICULAR.

En la concesión, la administración le confiere al particular un derecho nuevo que antes no tenía, en cambio en la autorización el particular tiene el derecho preexistente y para poder ejercitarlo lo único que necesita es llenar determinados requisitos para que la administración por un acto discrecional remueva o suprima un determinado ordenamiento legal (obstáculo en la definición de Gabino Fraga).

### c) SU OBLIGATORIEDAD.

Como lo expusimos anteriormente en la concesión, el concesionario tiene el deber de cumplir con la prestación del servicio público, no se puede desligar de esta obligación ya que de lo contrario incurriría en responsabilidad y tendría que indemnizar al estado por los daños y perjuicios ocasionados por su incumplimiento (19).

Además al estado corresponde exigir el cumplimiento de la concesión: ahora bien, en la autorización el particular no se encuentra obligado para ejercitar la actividad autorizada a menos que una ley establezca lo contrario.

---

17.- Véase lo anteriormente en cuanto a la teoría del acto complejo mixto.

18.- Serra Rojas Andrés op. cit. página 200.

19.- El título de concesión impone obligaciones al concesionario si éste las incumple las sanciones, se establecen en el mismo título de concesión.

#### d) DE LOS TIPOS DE ACTIVIDADES QUE EL ESTADO PUEDE REALIZAR.

La administración no tiene como única función la prestación de los servicios públicos, sino que por el contrario tiene a su cargo otro tipo de actividades como las de la policía y de fomento: La concesión se encuentra dentro de las actividades conocidas con el nombre de servicio público, en cambio la autorización no se encuadra en este tipo de actividades en virtud de que este tipo de servicios constituyen una función propia del estado y por lo tanto el único que los puede prestar es él. No existe facultad alguna para que una persona privada los preste sin que el estado se lo conceda, por lo tanto al delegarse esta función se esta otorgando a una persona un nuevo derecho que antes no tenía, cosa que no ocurre en la autorización, ya que esta supone que el particular tiene un derecho preexistente. La autorización se encuadra en las actividades de policía de la administración que ha sido definida por Gabino Fraga (20) como:

“... La atribución del estado que lo faculta para afectar los derechos de los particulares a fin de asegurar principalmente la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública, sin los cuales no es posible la vida en común...”

El estado antes de otorgar la autorización sobre determinada actividad, primeramente establece si dicha actividad daña o no en forma directa o indirecta a la colectividad: si la respuesta es afirmativa no la otorga y si no la daña, si la otorga.

#### e) CONTINUIDAD Y UNIFORMIDAD.

El concesionario no puede interrumpir bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio público, salvo casos de fuerza mayor (21), en cambio en la autorización el particular puede interrumpir la actividad autorizada sin responsabilidad alguna.

En cuanto a la uniformidad, podemos manifestar que el concesionario debe prestar el servicio público a todos los individuos por igual, en cambio en la autorización el particular no necesariamente los debe tratar de manera uniforme.

#### f) DEL TIPO DE FUNCION QUE DESEMPEÑAN.

---

20.-Fraga Gabino op. cit. página 244.

21.-Véase vgr. el artículo 29 de la ley de vías generales de comunicación, su fracción III establece que será casual de caducidad la concesión “porque se interrumpa el servicio público prestado en todo o en parte importante, sin causa justificada a juicio de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, o sin previa autorización de la misma.”

La concesión se otorga para satisfacer las necesidades de interés general mediante los servicios públicos, lo que constituye una actividad propia de la administración en cambio la autorización se otorga con el propósito de Satisfacer una necesidad de carácter individual y no general (que se obtenga un beneficio directo y exclusivo). No puede bajo ninguna circunstancia otorgarse una autorización para explotar un servicio publico, ya que el particular en ese caso no tiene un derecho preexistente, sino por el contrario obtiene un derecho nuevo, por lo cual estaríamos en el caso de la concesión.(22)

#### g) DURACION.

Para finalizar con los puntos característicos de la concesión como la expusimos anteriormente es por tiempo determinado; en cambio la autorización es generalmente por tiempo indeterminado.

#### IV. MARCO CONSTITUCIONAL.

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la posibilidad de que el estado concesione a particulares la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, exceptuando aquellos que las leyes prevengan, dejando a la legislación el fijar las modalidades, condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios a utilización social de los bienes (23).

La misma ley suprema, enumera las actividades que el sector público tendrá a su exclusivo cargo (24) y que por ende no pueden ser objeto de concesión; que son:

---

22.-Considero oportuno citar que el ejemplo con que nos ilustra el maestro Fraga: "esta distinción (entre concesión y autorización, licencia o permiso) es fácilmente apreciable en el ejemplo mas 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 solo 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. Fraga Gabino op. cit. página 243.

23.-cfr. Artículo 28 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24.- cfr. Artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución Política.

Acuñaación de moneda.

Correos.

Radio telegrafia

Comunicacion vía satélite

Emisión de billetes

Petróleo y los demás hidrocarburos

Petroquímica básica

Minerales radiactivos

Generación de energía nuclear

Generación de energía eléctrica

Ferrocarriles

Prestación del servicio público de banca y crédito

#### **4.1 TIPOS DE CONCESION.**

Como hemos visto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que se pueden otorgar concesiones a los particulares en dos aspectos:

##### **1. Prestación de servicios públicos.**

Dentro de la legislación Mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público. Prueba de ello es que en algunos artículos Constitucionales como son el 3, 73 Fracc. XXV y 123 fracs. XVII y XXIX, se equipara a la educación como un servicio público, de las huelgas en los servicios públicos y de los servicios concesionados por la federación; en tanto que en los artículos 5 y 13 se les dá tratamiento equivalente a empleos públicos; en el Código penal, en su parte relativa a los delitos cometidos por funcionarios públicos, trata el servicio público en el sentido de organismo u oficina pública.

La Doctrina (25) clasifica los servicios públicos en:

a) Servicios Públicos Nacionales. Estos están destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación; En ellos, el particular no obtiene un beneficio individual vgr. el servicio de Defensa Nacional.

b) Servicios Públicos que sólo de manera indirecta proporcionan ventaja a los particulares. vgr. vías generales de comunicación.

c) Servicios que tienen por finalidad satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. vgr. enseñanza, correos, telegrafos, asistencia pública, previsión social, etc.

2.- Explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, en principio son enlistados por la propia constitución política y están reglamentados por la ley general de bienes nacionales, en la que se amplían y describen en su totalidad

En la misma carta magna se señala en principio que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”; continúa diciendo: “corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zocalos submarinos de las islas: de todos los minerales y substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos...”, entre otros están los “minerales, yacimientos de piedras preciosas, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los hidrocarburos, también es propiedad de la Nación el espacio situado sobre el territorio Nacional, en la extensión y terminos que fije el derecho internacional, así mismo señala que son propiedad de la Nación las aguas, entre otras las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros

---

25.- Fraga Gabino *op. cit.* página 250.

que comunique permanentemente o intermitentemente con el mar, las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros propiedad nacional, las corrientes constantes o intermitentes, las de los lagos, lagunas y esteros cuyos vasos, zonas o riberas, cuando sirvan de lindero entre entidades federativas o a la república con un país vecino.

En estos casos el dominio de la Nación es inalienable, es decir que no se puede enajenar y que en caso de que se llegase a hacer, será un acto nulo e imprescriptible, es decir que no pueden ser susceptibles de apropiarse por terceros que los tengan en posesión por el tiempo que las leyes establezcan para ello.

La explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgados por el ejecutivo federal. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, los extranjeros podrán tener esta clase de concesiones siempre que convengan en considerarse como mexicanos respecto de dichos bienes y no invocar por lo mismo la protección de su gobierno, por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiesen adquirido en virtud de la concesión.

# CAPITULO III

## LA CONCESION DE CAMINOS.

No obstante que la concesión de caminos está prevista en la Ley de Vías Generales de Comunicación desde que ésta entró en vigor en 1940, ésta no se había aplicado sino hasta hace poco tiempo en razón de que las vías de comunicación son indispensables para el progreso de nuestro país y el Gobierno no cuenta con los recursos suficientes para dar satisfacción a esta necesidad; es por ello que acude a particulares para que a través de la figura de la concesión administrativa, se construyan carreteras que comuniquen a la República aún en aquellos lugares más apartados.

En este capítulo veremos en que consiste la concesión de caminos, la ley que la regula, quien la otorga, a quién se le otorga, el procedimiento, características y el derecho que tiene el Estado de la Reversión.

### 1.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

Tratándose de vías de comunicación, es la Ley de Vías Generales de Comunicación, la que preve que para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquier clase de servicios conexos a éstas, es necesario tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sujetándose a las disposiciones legales.

Esta legislación establece en su artículo 1o. cuales son las vías generales de comunicación:

I. Los mares territoriales, en la extensión y términos que establezcan las leyes y el derecho internacional.

II Las corrientes flotables y navegables y sus afluentes que también lo sean, siempre que se encuentren en cualquiera de los casos siguientes:

A) Cuando desemboquen en el mar o en los lagos, lagunas y esteros considerados como vías generales de comunicación.

B) Cuando su cauce sirva de límite en todo o en parte de su extensión al territorio nacional o a dos o más Entidades Federativas;

C) Cuando pasen de una entidad a otra.

D) Cuando crucen la línea divisoria de otro país.

III Los lagos, lagunas o esteros flotables o navegables, siempre que reunan cualquiera de los requisitos siguientes:

A) Cuando se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.

B) Cuando estén ligados a corrientes constantes.

C) Cuando su vaso sirva de límite en todo o en parte de su extensión al territorio Nacional o a dos o más.

Entidades Federativas:

D) Cuando pasen de una Entidad a otra.

E) Cuando crucen la línea divisoria de otro país.

IV Los canales destinados o que se destinen a la navegación, cuando se encuentren previstos en los puntos II y III mencionados.

V Los Ferrocarriles.

A) Cuando comuniquen entre sí a dos o más Entidades Federativas.

B) Cuando en todo o en parte del trayecto estén dentro de la Zona Fronteriza de 100 Kilómetros o en la faja de 50 Kilómetros a lo largo de las costas, con excepción de las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país y que no operen fuera de los límites de las poblaciones.

C) Cuando entronquen o conecten con algún otro de los enumerados en esta fracción, siempre que presten servicio público, exceptuando las líneas urbanas que no crucen la línea divisoria con otro país.

D) Los construidos en la totalidad o en su mayor parte por la Federación.

VI LOS CAMINOS.

- A) Cuando entronquen con alguna vía de país extranjero;
- B) Cuando comunican a dos o más Entidades Federativas entre sí;
- C) Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación.

## VII LOS PUENTES.

- A) Los ya construidos o que se construyan sobre las líneas divisorias Internacionales.
- B) Los ya construidos o que se construyan sobre vías generales de comunicación sobre corrientes de Jurisdicción Federal.

## VIII EL ESPACIO NACIONAL EN EL QUE TRANSITEN LAS AEREONAVES

IX Las líneas telefónicas instaladas y las que se instalen dentro de la zona Fronteriza de 100 kilómetros o de la faja de 50 kilómetros a lo largo de las costas, así como las que estén situadas dentro de los límites de un Estado, siempre que conecten con las redes de otro Estado o con las líneas generales de concesión Federal o de países extranjeros, o bien cuando sean auxiliares de otras vías generales de comunicación o de explotación, industriales, agrícolas, mineras, comerciales, etc., que operen con contrato-permisos o concesión de la Federación.

X Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza;

## XI LAS RUTAS DE SERVICIO POSTAL.

Siendo estas las vías generales de comunicación que conforme a la ley que las regula son susceptibles de concesionarse, con las siguientes excepciones, que ya habíamos visto:

- La prestación de servicios públicos de telégrafos, radiotelégrafos y de correos;
- Establecimiento de los servicios de sistema de satélite, su operación y control, así

como la prestación del servicio público de conducción de las señales por satélite y las estaciones terrenas con enlaces internacionales para comunicación vía satélite, y los ferrocarriles.

## 2.- CONCESION DE CAMINOS.

Una vez determinado lo que se entiende por concesión, y establecidos los tipos de concesiones que el estado mexicano puede dar para el uso, explotación o aprovechamiento de bienes de la Nación y para servicios (cfr con el capítulo II) entraremos al caso que nos ocupa: "LA CONCESION PARA LA CONSTRUCCION, EXPLOTACION Y CONSERVACION DE CARRETERAS DE CUOTA."

En algunas concesiones de servicios públicos, es necesario la construcción de obras (1) para poder dar dicho servicio, caso en que la obra es privada; tenemos como ejemplo las carreteras de cuota, en ésta se concede el servicio público que permite al usuario transportarse sobre la carpeta asfáltica, que construirá el concesionario para brindar el servicio.

Con lo anterior estamos en posibilidad de concluir que la concesión que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a los particulares, para la construcción, explotación y conservación de una carretera, es una concesión de tipo mixto, toda vez que la Nación otorga el uso de terrenos de su propiedad al particular para que sobre ellos construya la carretera y se preste el servicio al usuario.

La carretera, además que también le concede el derecho de vía, asimismo le da al particular el derecho de explotar dicha vía general de comunicación, cobrando una cuota (2) por el uso, es decir, concede la prestación de un servicio público.

Los servicios auxiliares de las partes integrantes de estas vías y los terrenos necesarios para el derecho de vía (3) y establecimiento de los servicios y obras serán fijados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, en su caso, serán también parte de la concesión.

- 
- 1.- Más adelante dentro de este mismo capítulo hablaremos de las diferencias entre la concesión de una carretera y el contrato de obra pública.
  - 2.- También adelante tocamos lo referente a las cuotas en el inciso intitulado "tarifas"; hacemos un análisis de este punto.
  - 3.- El derecho de vía engloba la totalidad del terreno otorgado por la SCT para la construcción de la autopista, éste comprende la carpeta asfáltica, el llamado "acotamiento" que es la vía no circulable para casos de paradas de emergencia y el terreno donde se pueden construir servicios conexos, es decir, gasolineras, hoteles, restaurantes, etc. El derecho de vía se delimita con un cercado a lo largo de toda la autopista, éste es parte de la concesión.

### **3.- PAPEL QUE DESEMPEÑA LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE EN LA CONCESION DE CAMINOS**

La Dependencia del Ejecutivo Federal que conforme a la Ley de la materia y a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo todo lo relacionado con las vías generales de comunicación, es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual tiene las siguientes facultades al respecto:

La construcción, mejoramiento, conservación y explotación, inspección y vigilancia; el otorgamiento, interpretación y verificación del cumplimiento de las concesiones; declarar el abandono de trámite de las solicitudes de concesión declarar la caducidad o rescisión de las concesiones modificación; la expropiación; la aprobación, revisión modificación de tarifas, horarios, clasificaciones y todo lo relacionado con la explotación; la venta de vías generales de comunicación; la vigilancia de los derechos de la Nación y el actuar en la revisión de las concesiones; el sancionar infracciones y en general toda cuestión de carácter administrativo relacionada con dichas vías.

### **4.- PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA CONCESION DE CARRETERAS DE CUOTA.**

-Se consideran como partes de las vías generales de comunicación los servicios auxiliares, obras, construcciones, las Dependencias y accesorios, así como el derecho de vía.

-Las concesiones para las vías generales de comunicaciones deben ser solicitadas por los interesados y seguir el trámite previsto en la Ley para su otorgamiento.

-Las tarifas son fijadas por la autoridad.

-Los estatutos sociales de la empresa concesionaria deben ser aprobados por la autoridad.

-Las empresas concesionarias solo podrán ser gravadas por Federación.

-Las concesiones solo serán otorgadas a mexicanos o sociedades mexicanas en las que los socios extranjeros renuncien a la protección de sus gobiernos.

-La concesión caduca por incumplimiento de obligaciones del concesionario.

- Al término de la concesión, opera la reversión de bienes en favor de la Nación.
- La concesión no crea derechos reales ni posesorios para el concesionario.
- Los servicios deben ser continuos, regulares, iguales, generales y obligatorios.
- Generalmente en el título de concesión se delimita el derecho de vía, consistente en una determinada distancia a partir del eje de la autopista (la línea blanca).

#### **4.1.PRINCIPALES DERECHOS DE LOS CONCESIONARIOS.**

- Explotar la carretera de derecho de concesión, cobrando las tarifas aprobadas.
- Solicitar, en su caso, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la expropiación de los terrenos por donde pasará la carretera.
- Solicitar la libre importación de maquinaria y equipo que requiera para la construcción, explotación y mantenimiento de la carretera.
- Usar en la construcción de la carretera, previa autorización, los terrenos y aguas propiedad de la Nación.
- Solicitar ayuda económica al Gobierno Federal.
- Contratar a terceros para que ejecuten las obras de construcción.
- Autorizar a terceros para que presenten los servicios auxiliares y las actividades conexas.
- Solicitar la ampliación del plazo de concesión cuando por culpa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, del Gobierno Federal, por caso fortuito o fuerza mayor se viera impedida la concesionaria a ejecutar las obras puntualmente o cuando no pueda operar total o parcialmente la carretera o porque la proyección de tránsito fuere menor que la calculada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o porque la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no permitiera el incremento de las tarifas si este procediera.
- Previa autorización de la SCT y después de transcurridos 5 años se podrá ceder o gravar sus derechos sobre la concesión.
- Ampliación de un tramo de carretera.

-Abrir al tráfico tramos de carretera.

-Incrementar semestralmente o cuando el índice de precios al consumidor sea mayor a 5%, las tarifas de cobro.

#### **4.2. OBLIGACIONES PRINCIPALES DE LOS CONCESIONARIOS.**

- Construir y explotar la concesión por sí mismo. (Aunque la SCT pueda autorizar lo contrario).

- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

- No gravar ni enajenar o admitir como socios a Estados Extranjeros.

-Obtener autorización de la Secretaría para iniciar la construcción y explotación de la carretera.

-Respetar y aplicar las tarifas autorizadas.

-Someter a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes los estatutos sociales de las empresas concesionarias.

-Obtener la autorización para incrementar el capital, así como emitir bonos, obligaciones o certificados de participación.

-Destinar el capital de las empresas concesionarias exclusivamente al negocio de la concesión.

-Dar al Gobierno parte de los ingresos obtenidos por el cobro de las tarifas.

-Presentar a la Secretaría un informe que le permita conocer la forma de explotar la concesión.

-Conservar durante el plazo de la concesión el carácter de Sociedad Anónima.

-No declarar dividendos en efectivo antes de la puesta en operación de la carretera.

-Entregar a la Secretaría los estados financieros cuando los requiera y los anuales auditados.

**-No gravar o ceder los derechos derivados de la concesión, sin autorización de la Secretaría.**

**-Avisar a la Secretaría del cambio de domicilio.**

**-Utilizar en las casetas de cobro sistemas semejantes a los que utiliza Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.**

**-Mantener en buen estado los bienes concesionados.**

**-No construir sobre el derecho de vía sin autorización de la Secretaría.**

### **4.3 PRINCIPALES DERECHOS DE LA AUTORIDAD.**

**-Exigir al solicitante y, en su caso al concesionario las garantías de continuación de trámite y de cumplimiento, respectivamente.**

**-Declarar administrativamente, previo procedimiento, la caducidad de la concesión.**

**-Demandar judicialmente, cuando así proceda, caducidad.**

**-Autorizar la construcción de obras dentro del derecho de vía.**

**-Percibir una participación de los ingresos del concesionario.**

**- Preferencia para adquirir los bienes que el concesionario ponga a la venta.**

**-Realizar las inspecciones a las instalaciones.**

**-Intervenir en el rescate de las concesiones por causa de utilidad o interés público.**

#### **4.4 PRINCIPALES OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD.**

-No otorgar concesiones a empresas con cláusulas de admisión de extranjeros o cuando estos no hayan renunciado a la protección de su gobierno.

-Otorgar concesiones cuando éstas procedan

-Fijar las tarifas.

-Expropiar, a solicitud de los interesados, los terrenos por donde vaya a pasar la carretera.

-Ayudar a los concesionarios a obtener la libre importación de maquinaria y equipo, de la Secretaría de Hacienda.

-Permitir a los concesionarios utilizar terrenos propiedad de la Nación cuando así proceda.

-Revisar y autorizar los estatutos sociales.

-Recibir la carretera en el caso de reversión.

-Fijar la cantidad que el concesionario debe pagar por los gastos o servicios de inspección.

-Permitir a la concesionaria el inicio de la construcción y el inicio de la explotación, cumplidos los requisitos legales.

-Prorrogar la concesión en los casos previstos en el título.

-Conceder, a solicitud del concesionario, ampliación del tramo o de la carretera respectiva.

-No concesionar carreteras paralelas.

#### **5. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA CONCESION DE UN CAMINO.**

El procedimiento para obtener una concesión para la explotación de un camino es el siguiente:

A) Los interesados en obtener concesión presentarán solicitud a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, acompañándola de los estudios que demuestren que se responde a las necesidades de la economía nacional y que se tiene la capacidad técnica y financiera para construir la carretera.

B) Recibida la solicitud, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señalará al solicitante el monto del depósito o de la fianza para garantizar la continuidad de los trámites.

C) 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 el depósito de cumplimiento, si el interesado abandona el trámite, esta garantía se aplicará en favor del erario federal.

Se considera también abandono de trámite, cuando el interesado no cumpla con cualquiera de los requisitos dentro del plazo que le señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

D) En todo caso, el plazo real para el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, será de un año, prorrogable a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

E) Constituida la garantía de trámite y si la solicitud y los estudios fueran favorables, se publicará junto con las modificaciones que acuerde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a costa del interesado, por dos veces en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de los de mayor circulación, con la finalidad de que las personas que pudieran resultar afectadas presenten sus observaciones dentro del plazo de un mes contado a partir de la última publicación.

F) Si no se presentan objeciones o las que se presentan no fueran de tomarse en cuenta, se podrá otorgar la concesión con las modificaciones de carácter técnico o jurídico que se estimen pertinentes, previo cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

G) Otorgada la concesión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, si lo considera conveniente, 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.

H) Los concesionarios, como garantía de cumplimiento de sus obligaciones, constituirán el depósito y otorgarán la garantía que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

I) La Explotación de vías generales de comunicación y sus servicios conexos, no podrán explotarse sin que previamente autorice su funcionamiento la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; llenados los requisitos exigidos para la explotación, se otorgará desde luego la autorización para su funcionamiento, en caso contrario dicha Dependencia podrá suspender los servicios e imponer las multas que corresponda.

Las vías generales de comunicación son de utilidad pública y por lo tanto la Secretaría de Comunicaciones a solicitud de los interesados o por sí misma, tratándose de vías construidas conforme a la Ley de Obras Públicas, declarará y fundará administrativamente, en nombre del Ejecutivo Federal 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 de las Dependencias y accesorios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá conceder la libre importación de los materiales, aparatos, maquinaria, equipo y efectos destinados a la construcción, establecimiento, conservación y explotación de las vías generales de comunicación, sus dependencias y accesorios, siempre que no se fabriquen en la República en cantidad o clase igual, y que la cantidad de artículos cuya importación se conceda en franquicia, sea la indispensable para el objeto a que se destine, la duración de la franquicia se determinará por la Secretaría de Comunicaciones.

El Gobierno Federal podrá dar ayuda económica a los concesionarios de vías generales de comunicación. Esta ayuda se otorgará de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del presupuesto y otras leyes especiales, oyendo a los interesados y posibles afectados, y solo cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previos los estudios del caso, y por acuerdo del Presidente de la República declare que la vía es de urgente creación o requiere inmediato estímulo.

Las bases constitutivas, los estatutos y reglamentos de relaciones con el público de las Sociedades que exploten vías generales de comunicación, se someterán a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

No obstante el procedimiento indicado, en la práctica la concesión de carreteras se obtiene por concurso al que se licita públicamente; el lector podrá tener idea del procedimiento de la licitación con la lectura del "Pliego General del Concurso" que se agrega a la presente investigación, como Apéndice "B".

## 6. PROPIEDAD DEL CONCESIONARIO.

EL ARTICULO 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que: "Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la concesión".

Gabino Fraga(4) nos dice al respecto que "... existen tantas limitaciones a ese derecho del concesionario que en realidad se ha dudado que pueda ser un verdadero derecho de propiedad..."

En efecto, en el título que otorga el Gobierno Federal para la concesión de caminos, se establece que ésta no crea, en favor del concesionario, derechos reales, ni acción posesoria sobre la carretera materia de la concesión.

En cuanto al derecho real, nos dice Rojina Villegas "...Aplicando la definición del derecho real a la propiedad, diremos que ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto..." y "...El poder jurídico significa que el aprovechamiento se ejerce bajo la forma de uso, disfrute o disposición de la cosa o que se tiene simplemente la posibilidad normativa de ejecutar todos los actos de dominio o de administración, aún cuando jamás se ejecuten. Es decir, se trata de un aprovechamiento jurídico y no económico..." (5)

Aplicando lo que nos dice el maestro Rojina Villegas podemos deducir que el artículo 89 citado, no se aplica a la concesión de caminos, ya que el título de concesión establece claramente que "no crea derechos reales", es decir no se tiene el derecho de disposición de la autopista para enajenarla de cualquier manera y libremente.

Si al concesionario se le otorgará la propiedad de la carretera, éste podría enajenarla cuando así le conviniera; cobraría las tarifas que deseara sin sujetarse a lo establecido por la Secretaría de Comunicaciones; podría incluso cerrarla al público o dejar de operarla sin que la autoridad pudiera exigirle lo contrario, lo cual es absurdo, en miras del bien común.

El Gobierno Federal quiso limitar la disposición del concesionario sobre la carretera por la razón de que las vías de comunicación son de un interés público, de ahí que no puede ser propiedad de un particular y que su construcción, explotación y conservación esté siempre bajo la vigilancia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

---

4.- Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". op. cit.

5.- Rojina Villegas Rafael. "Compendio de Derecho Civil" Tomo II. Porrúa, México 1987. Décima Novena edición, página 75.

## 7. TARIFAS

En las concesiones se fijarán las bases para establecer las tarifas de los servicios que se prestan al público, con sujeción a dichas bases, la Secretaría de Comunicaciones podrá modificar las tarifas:

A) Cuando el interés público lo exija, oyendo previamente a los prestadores de servicio afectados, siempre que al hacerlo no se comprometa la costeabilidad misma de explotación.

B) Cuando los prestadores de los servicios lo soliciten, y siempre que justifique ampliamente la necesidad de la medida.

La Secretaría de Comunicaciones podrá fijar tarifas provisionales, que estarán vigentes durante 90 días naturales, plazo en el cual si no se han fijado tarifas, se renovará la vigencia de las anteriores a las provisionales.

Dentro de las facultades de la Secretaría de Comunicaciones como son el estudio y aprobación, revisión, modificación, cancelación o registro, en su caso, de horarios, tarifas y sus elementos de aplicación y de los demás documentos que se sometan a su estudio, podrán intervenir otras autoridades pero en especial existe una comisión consultiva de tarifas con su reglamento correspondiente, la que aprueba las tarifas definitivas y sus reglas de aplicación.

La Explotación de vías generales de comunicación objeto de concesión, será hecha conforme a horarios, tarifas o reglas autorizadas previamente por la Secretaría de Comunicaciones.

En el Reglamento a que se sujeta la Explotación de la Concesión, que la Secretaría está anexando a los títulos de concesión para la construcción, explotación y conservación de carreteras de cuota, se establece que el concesionario está obligado a cobrar las tarifas de peaje iniciales autorizadas por dicha autoridad para los diferentes tipos de vehículos que transiten por la carretera concesionada; las que deberán mantenerse a valor constante durante toda la vigencia de la concesión, pudiendo ajustarse semestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor, o antes, cuando dicho índice rebase el 5% del que prevalecía en la fecha que se autorizó el último ajuste, el concesionario deberá solicitar el incremento a la Secretaría cuando se presente cualquiera de estas situaciones, acompañando la documentación de soporte, la Secretaría estudiará la petición, y de proceder, autorizará el ajuste de las tarifas en la proporción que corresponda, en un plazo no mayor de quince días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

Hay que recordar que el concesionario recupera su inversión en relación con las tarifas de peaje, por lo tanto éstas deben ser equilibradas, tanto para el usuario como para el concesionario. En el Capítulo IV hacemos un comentario más amplio y crítico respecto de las tarifas y de la mencionada Comisión Consultiva.

## **8. FORMAS DE TERMINACION DE LA CONCESION**

De acuerdo con la Ley de Vías Generales de Comunicación, la concesión otorgada con el título correspondiente para la construcción, explotación y conservación de un camino, puede terminar en alguna de las formas siguientes:

### **8.1 TERMINACION NORMAL; Y**

**8.2 TERMINACION ANTICIPADA;** ésta a su vez la podemos subdividir en:

**8.2.1 Caducidad.**

**8.2.2 Rescisión y**

**8.2.3 Extinción.**

### **TERMINACION NORMAL**

Aunque no se establece expresamente como tal en la ley o en el título, se desprende tácitamente de ambos ordenamientos que cuando culmine el plazo para el cual fue otorgada la concesión, ésta terminará de una manera natural cuando el concesionario cumple con todas las obligaciones propias de la concesión como son: explotarla de acuerdo con las tarifas autorizadas por la S.C.T., conservarla en buen estado, etc.

Llegado el término para el cual fue otorgada la concesión (sin perjuicio de lo que respecta a la prórroga en términos del artículo 154 de la ley), ésta se extingue, no como una sanción al concesionario, sino por haberse cumplido el fin para el cual fue otorgada; en este momento opera la reversión.

## **2.TERMINACION ANTICIPADA**

Cuando el bien concesionado no ha sido explotado de acuerdo con los lineamientos establecidos por la S.C.T., como puede ser el no respetar las tarifas autorizadas, o cuando la autopista no se construye según las especificaciones de ésta, u otras razones análogas, la autoridad otorgante sanciona al concesionario declarando caduca la concesión o rescindiendo el título por el cual se la otorga; a continuación se exponen las causas por la cual termina la concesión en forma distinta a la normal:

### **8.2.1 CADUCIDAD**

El artículo 29 de la ley establece que las concesiones caducarán por cualesquiera 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 no construir o no establecer, dentro de los plazos señalados en las concesiones, la parte o la totalidad de las vías u obras convenidas.

III. Porque se interrumpa el servicio público prestado en todo o en parte importante, sin causa justificada a juicio de la S.C.T. o sin previa autorización.

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 aprobación de la S.C.T.

V. Porque se ceda, hipoteque, enajene o de cualquier manera se grave la concesión, o alguno 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;

VI. Porque el concesionario cambie su nacionalidad mexicana;

VII. Porque se modifiquen o alteren sustancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, el trazo o la ruta de la vía, o los circuitos de las instalaciones, o su ubicación, sin la previa aprobación de la S.C.T.

VIII. Porque los concesionarios no paguen la participación que corresponda al gobierno federal en los casos en que así lo haya estipulado en las concesiones, o por que se defraude dolosamente al erario, en la participación, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que haya lugar.

IX. Porque el concesionario se rehuse a cumplir, en su caso, con lo dispuesto por el artículo 102 de la Ley. (6)

X. Por no otorgar la fianza o no constituir el depósito a que se refiere el artículo 17.

XI. Por los motivos de caducidad estipulados en las concesiones respectivas:

a) "El cobro de cuotas de peaje distintas a las autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

b) "Por descuido en la conservación de la carretera".

c) "Por inobservancia reiterada a lo ordenado por la Secretaría dentro de sus atribuciones legales, y

d) "Por modificar los estatutos sociales de la concesionaria sin la autorización previa y escrita de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

---

*6.- Se refiere al descuento a que tiene derecho el Gobierno Federal del 50% en los precios de toda clase de servicios que cobre al público las empresas de Vías Generales de Comunicación (CFR).*

### **8.2.1.1 PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACION DE CADUCIDAD**

La Secretaría procederá, en caso de declaración de la caducidad de la concesión, de conformidad con el artículo 34 de la Ley, que dispone:

“Artículo 34. La caducidad será declarada Administrativamente por la S.C.T., conforme al procedimiento siguiente:

I. La Secretaría hará saber al concesionario los motivos de caducidad que concurran, y les concederá un plazo de quince días para que presente sus pruebas y defensas;

II. Presentadas las pruebas y defensas o transcurrido el plazo señalado en la fracción anterior, sin que se hubieren presentado, La Secretaría dictará su resolución declarando la caducidad, sí a su juicio no quedó justificado el incumplimiento de la concesión, por caso fortuito o fuerza mayor, y

III. Si se comprueba la existencia de caso fortuito o de fuerza mayor, se prorrogará el plazo de la concesión por el tiempo que hubiere durado el impedimento.

### **8.2.2.RESCISION.**

El artículo 35 de la ley señala que:

“Los contratos administrativos que celebre el Gobierno Federal en relación con las Vías Generales de Comunicación, sus servicios auxiliares, dependencias y accesorios, serán objeto de rescisión administrativa por los motivos que especialmente se expresen en los mismos, sujetándose el procedimiento de caducidad a lo dispuesto en el artículo mencionado...

Declarada caduca la concesion, imposibilita al concesionario para obtener otra nueva por un plazo de cinco años.

Esta idea se complementa con lo dispuesto por el artículo 37 de la misma Ley que a la letra dice:

“...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 tengan sanción en la Ley, dará lugar a la rescisión judicial de la concesión o del contrato;...”

Hago notar que dice judicial o sea que sólo es mediante un juicio.

Continuando con el mismo artículo, también determina que: "...mientras dure el juicio (de rescisión) el concesionario o contratista continuará en posesión de todos los derechos que le otorguen la concesión o el contrato, sin perjuicio de las providencias precautorias que deba tomar la Secretaría cuando procedan de acuerdo con las leyes..."

Las providencias precautorias a que me refiero se encuentran en el Libro Séptimo de la misma Ley y cito:

Artículo 524 "... tan luego como la Secretaría tenga conocimiento de la infracción, procederá al aseguramiento de las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la explotación de la Vía de Comunicación, ...

"...posteriormente al aseguramiento se concederá un plazo de diez días al presunto infractor para que presente las pruebas y defensas que estime pertinente en su caso; y pasado dicho término, la Secretaría dictará la resolución que corresponda..."

Este plazo de diez días para la cuestión precautoria es muy diferente de los quince días mencionados en el procedimiento de caducidad.

### 8.2.3 EXTINCION.

Dentro de las condiciones del Título de Concesión, se establece que además de las causas previstas por la Ley, serán de extinción de la concesión las siguientes:

- a) La quiebra o suspensión de pagos legalmente declarada a la concesionaria.

Aunque el Título de Concesión establece como causas de extinción "las previstas por la ley" y la quiebra expresamente, ésta está prevista en el artículo 39; luego entonces la quiebra sería una causal de caducidad que extingue la concesión.

- b) El mutuo acuerdo de la Secretaría y la Concesionaria;
- c) La destrucción de la carretera en su mayor parte;

d) El abandono del servicio, cuando la concesionaria, sin previo aviso a la S.C.T. o sin mediar causa justificada, deje de operar la carretera por más de 48 horas.

e) La renuncia a la concesión hecha por escrito de la concesionaria.

## 9. REVERSION.

En virtud del Derecho de reversión, al concluir el plazo otorgado para la explotación de la concesión de una carretera, los bienes que se destinaron a la misma, pasan a ser propiedad del Estado.

El artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que al término de la concesión, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la Nación con los derechos de vía correspondientes, terrenos, vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar la explotación. Así mismo establece que son imprescriptibles las acciones que corresponden a la Nación respecto de los bienes sujetos a reversión.

En mi opinión debe restringirse el sentido tan amplio del citado artículo, ya que no solo regresa a la Nación el terreno sobre el cual se construyó la carretera, junto con la carpeta asfáltica, sino también pasarán a formar parte de la Nación la maquinaria con la que se da mantenimiento a la autopista, los vehículos en que se transporten los ingenieros para supervisar el buen funcionamiento de la misma, los autobuses que transportan al personal en el supuesto de que la caseta de cobro se encuentre en lugar alejado; y otros bienes, lo anterior resulta absurdo por varias razones: en primer lugar si analizamos el sentido de la palabra "REVERTIR", ésta significa que algo regresa a su original dueño, quien transmitió por un determinado tiempo el dominio de su propiedad a alguien; en este sentido lo único que perteneció originalmente a la Nación es el suelo sobre el que se construyó la autopista, la carpeta asfáltica la construyó el concesionario y por lo tanto es de su propiedad; en este sentido la carpeta y todos los bienes muebles de los que hablamos no tienen que pasar a la propiedad de la Nación, porque ella no es su original dueño. Como vemos, el concepto Reversión está mal aplicado en estos bienes; en segundo lugar, la maquinaria y bienes con que se da mantenimiento a la vía forman parte del capital activo de la empresa concesionaria, no son parte de la vía concesionada, éstos pueden dar igualmente mantenimiento a la carretera, como destinarse a la construcción o mantenimiento de algún otro inmueble, por lo tanto, sí bien son necesarios para continuar explotando la vía, no son bienes afectos a la concesión, por lo tanto no deben pasar (menos aún debemos usar el término Revertir) a la propiedad de la Nación.

En mi parecer se debe de crear otra figura por medio de la cual revierta en favor de la Nación el terreno y que pase también a su propiedad, lo que fue del concesionario maquinaria, vehículos, etc.- compensándole con alguna contraprestación; de otra manera habría un menoscabo en su patrimonio si consideramos la inversión que significa para el concesionario la construcción de la autopista. No es mi intención hacer una apología del concesionario, pero si pudiéramos plasmar en números (que no es objeto de esta investigación) la inversión que significa construir un camino, nos daríamos cuenta que en realidad no hay un lucro significativo para el concesionario, más aún, éste apenas cuenta con el tiempo para el pago de créditos otorgados, quedando muy limitadas sus utilidades; como se ve, más que negocio, la concesión de un camino va en aras del bien común.

Por lo expuesto consideramos que se debe limitar el sentido de la Reversión a un nivel en que, desde luego se beneficie la Nación, pero no se perjudique al concesionario.

En cuanto a que" son imprescriptibles las acciones que correspondan a la Nación respecto de la reversión", se refiere a que sí por alguna causa no declara el Estado la Reversión, no puede por ningún motivo apropiarse el concesionario de la autopista por este hecho, lo que a mi parecer es correcto por la función de interés público que cumple una vía de comunicación.(7)

## **10. DIFERENCIAS ENTRE OBRA PUBLICA Y CONCESION DE CARRETERAS DE CUOTA.**

Aunque a simple vista parecen tan iguales, el contrato de obra pública para la construcción de una carretera u otro inmueble, tiene marcadas diferencias con la concesión de caminos como a continuación se expone:

### **CONCESION**

Conforme se ha expuesto anteriormente por concesión se entiende como el:

---

*7.- Esto constituye una prueba más de que la concesión de caminos no es propiedad del particular, como se desprende del art. 89 de la LUGC.*

“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 a las normas que lo regulan”. (8)

## OBRA PUBLICA

Es el acto de derecho público por el que la Administración Pública encarga a una persona la ejecución de un trabajo para construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o por disposición de Ley.

### SEMEJANZAS

LA UNICA SEMEJANZA ES QUE AMBAS DERIVAN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

### DIFERENCIAS

1. POR SU OTORGAMIENTO.

## CONCESION

LA CONCESION SE OBTIENE ELEVANDO SOLICITUDES AL ORGANISMO RESPECTIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. (9)

## OBRA PUBLICA

SE OTORGA PREVIA LICITACION PUBLICA A QUIEN GANE EL CONCURSO POR PRESENTAR MEJORES CONDICIONES PARA SU EJECUCION.

---

8.- Delgadillo Gutiérrez Luis H. "Elementos de Derecho Administrativo", op. cit. página 215.

9.- CFR. Art. 14 Ley de Vías Generales de Comunicación.

## **2. POR SU REGULACION LEGAL.**

### **CONCESION**

SE PREVE LA CONCESION DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION EN EL PARRAFO NOVENO DEL ARTICULO 28 CONSTITUCIONAL Y POR LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION. (Se regula por ésta y por los términos del Título de concesión correspondiente).

### **OBRA PUBLICA**

TIENE SU ORIGEN EN EL 2o. Y 3er. PARRAFOS DEL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL. SE REGULA POR LA LEY DE OBRAS PUBLICAS Y POR LOS TERMINOS MISMOS DEL CONTRATO.

## **3. POR SU OBJETO**

### **CONCESION**

POR MEDIO DE LA CONCESION SE OTORGA AL CONCESIONARIO LA FACULTAD DE PRESTAR UN SERVICIO PUBLICO O EXPLOTAR UN BIEN DEL DOMINIO PUBLICO.

### **OBRA PUBLICA**

SU OBJETO ES LA CONSTRUCCION DE CIERTO INMUEBLE NECESARIO PARA EL ORGANISMO QUE LO SOLICITA.

#### **4. POR LA FORMA DE PAGO**

##### **CONCESION**

LA CONCESION LA EXPLOTA EL CONCESIONARIO CON SU PROPIOS RECURSOS, NO RECIBE PAGO PROVENIENTE DEL ESTADO. SUS UTILIDADES ESTAN EN LAS TARIFAS (DETERMINADAS POR LA ADMINISTRACION PUBLICA) QUE COBRA POR PRESTAR UN SERVICIO PUBLICO O DEL LUCRO QUE PUEDA OBTENER POR LA EXPLOTACION DE UN BIEN.

##### **OBRA PUBLICA**

PARA LA EJECUCION DE LA OBRA PUBLICA EL CONTRATISTA NO EROGA DE SUS PROPIOS RECURSO ECONOMICOS. SINO QUE POR LA CONSTRUCCION DEL BIEN DE QUE SE TRATE, RECIBE SU PAGO DE PARTE DEL ORGANISMO PUBLICO QUE LE ASIGNE LA OBRA.

#### **5. POR SUS EFECTOS**

##### **CONCESION**

LA CONCESION, UNA VEZ TERMINADO EL PLAZO PARA SU EJECUCION O EXPLOTACION, REVIERTE EN FAVOR DEL ESTADO CON TODOS LOS BIENES NECESARIOS PARA SU MANTENIMIENTO.

##### **OBRA PUBLICA**

LA OBRA PUBLICA A SU TERMINO NO REVIERTE, PORQUE SIEMPRE FUE PROPIEDAD DEL ESTADO. EL CONTRATISTA DEBE ENTREGAR LA OBRA A SU TERMINACION, A LA ENTIDAD QUE SEA LA DUEÑA POR MEDIO DE UN ACTO DE RECEPCION DE OBRA.

## CAPITULO IV

### COMENTARIOS SOBRE DISPOSICIONES LEGALES QUE RIGEN LA MATERIA DE LA CONCESION, SUSCEPTIBLES DE SER MODIFICADAS PARA QUE LOS CONCESIONARIOS DESARROLLEN SU ACTIVIDAD CON MAYOR EXITO.

En el presente capítulo comentaré sobre disposiciones establecidas en la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) y la de Bienes Nacionales (LGBN), cuyo contenido deberá ser modificado, fundamentando la razón para ello y proponiendo los elementos que, a mi parecer debiera contener el precepto para hacerlo congruente con la realidad. Así mismo se plantean cuestionamientos que comunmente se encuentran en la práctica y se propone su contestación.

Para los anteriores fines, y para que el lector empatice con el tema, se agrega a ésta investigación un modelo, dado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del documento llamado "Título de Concesión", que establece las bases conforme a las cuales se otorga una Concesión de Caminos, así como también se anexa el "Pliego General de Concurso", que contiene los criterios preliminares a la concesión.

### COMENTARIOS A LA LGV

1. Art. 146. "Las concesiones para construir y explotar caminos se otorgarán por el plazo que señale la Secretaría de Comunicaciones y que no podrá exceder de 20 años".

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, la concesión para la explotación de una carretera de cuota no es lo que pudiera catalogarse, dentro del argot financiero, como un "Negocio Redondo", por las siguientes razones:

1. Antes que nada, tanto el Título de Concesión, como la LVGC impone una serie de requisitos que resultan onerosos para quien pretende ser concesionario; entre otros podemos citar el constituirse como sociedad anónima en un determinado capital social fijo que consideramos, es elevado; caucionar el cumplimiento de las obligaciones como concesionario con un depósito o fianza que es igualmente alto;

2. Para poder construir el camino de cuota de que se trate, el concesionario debe contratar créditos con las instituciones financieras (Bancos, Casas de Bolsa, etc.), que deseen y estén en posibilidades de prestar, grandes sumas de dinero, por las cuales el concesionario debe pagar altos intereses.

3. De las cuotas de peaje depende la recuperación financiera del concesionario así como el pago de créditos y sus accesorios; si hay un índice bajo de automovilistas (a lo que

se le llama "aforo") que use el camino de cuota, no se recuperara, por ende, la fuerte inversión.

La redacción del artículo anteriormente transcrito es en mi opinión incompleta, ya que no prevé la posibilidad de que la SCT prorrogue la Concesión en el supuesto de que por el bajo aforo vehicular no se recupere la inversión en el plazo inicial. Avala dicha posición, lo dispuesto por el artículo 20 de la LGBN que en su parrafo tercero, establece la posibilidad de que las concesiones sobre bienes inmuebles de dominio público (recordemos lo visto en el capítulo anterior: la concesión de caminos es de tipo mixto; es decir, recae sobre un bien de dominio público y sobre un servicio igualmente de carácter público; de ahí que es aplicable la LGBN) podrán ser otorgadas hasta por un plazo de 20 años, prorrogable hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente en los términos del Título de Concesión.

Considero que el artículo en comento adolece de tan importante elemento que sí prevé la LGBN; incluirlo no significa un abundismo, ya que la LGBN sólo se aplica supletoriamente ante las lagunas del Título de Concesión (1) y de la LVGC.

Otra disposición que funda mi dicho es la establecida en el "Pliego General del Concurso" que es un documento preliminar al otorgamiento de una concesión en el cual se contienen las condiciones generales en que se desarrollará la concesión; dicha disposición establece que "... en caso de que la proyección del tránsito prevista, resultará inferior al llevarse a cabo la operación de la carretera, el concesionario tendrá derecho a solicitar una prórroga de la concesión que a juicio de la Secretaría proceda para obtener la total recuperación de la inversión efectuada" (2)

No encontramos tampoco en el Título de Concesión (3), ninguna disposición que reglamente tal situación; siendo que el espíritu de la SCT es que el particular recupere su inversión por la explotación de la concesión, considero que es una omisión significativa la del Título mencionado.

Por lo expuesto, se propone la siguiente redacción para el artículo 146 de la LGVC:

"Art. 146.- Las concesiones para construir y explotar caminos se otorgarán por el plazo inicial que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el Título de Concesión correspondiente, la cual no podrá exceder de 20 años. Dicho plazo podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los establecidos originalmente, a juicio de dicha Dependencia, atendiendo para ello a las consideraciones siguientes:

---

1.- CFR. Art. 4 LGVC

2.- CFR. Pliego General del Concurso. Se agrega a la presente investigación como apéndice "b".

3.- CFR. Título de Concesión. Apéndice "A".

a) El monto de la inversión hecha por el concesionario, con recursos propios o provenientes de terceros, para la construcción del camino.

b) El plazo para el pago de créditos y sus accesorios, así como el de amortización de la inversión realizada.

c) El cumplimiento por parte del concesionario e las obligaciones a su cargo.

d) La adecuada conservación que dé el concesionario al camino y,

e) El beneficio social que signifique el camino para la región o localidad."

II. Otra disposición que afecta al concesionario es el artículo 110, que a la letra dice:

"El Gobierno Federal tendrá derecho a percibir una participación en los ingresos que obtengan las empresas de Vías Generales de Comunicación y medios de transporte por la explotación de los servicios concesionados. Dicha participación se fijará en las mismas concesiones o permisos".

La razón que me impulsa a pugnar por la desaparición de tal disposición, esta motivada por las razones expuestas en el inciso I anterior, esto es, las difíciles condiciones financieras a las que se enfrenta el concesionario.

Recordemos que en el México actual la razón por la que se concede un camino no es la especulación por parte del Gobierno, ni por el concesionario, sino por una causa de necesidad pública. En virtud de la falta de recursos el Gobierno acude a las particulares; así el Gobierno dá satisfacción a una cuestión de interés general y el concesionario, a través de la explotación de la concesión, recupera las inversiones hechas, obteniendo una utilidad (estrecha en mi opinión) como justo pago por la tarea realizada que se traduce en un beneficio para el País. Es por ello que considero que, por lo menos para el caso de concesiones de caminos, no debería aplicarse el artículo en comento.

III. Nuestra actual Ley de Vías Generales de Comunicación data del año de 1940, época en que, aunque estaba ya previsto en ella, no se concebía aún la idea de llevar a la práctica la concesión de caminos; por ésta razón que la LVGC contiene algunos preceptos que no son acordes en la actualidad con las autopistas concesionadas; ejemplo de ello es el artículo 111, que reza:

“Será libre y gratuito el paso de los empleados federales y de sus vehículos y de toda clase de elementos de transporte propiedad de la federación, por todos los caminos y puentes del país”.

El transcrito precepto, hoy por hoy, trae consigo dificultades para el concesionario, dado que el término “empleados federales” es muy amplio.

Tendríamos que empezar por analizar porqué el legislador prefirió a los empleados federales y no a “funcionarios públicos”, que era el término con el que las denominaba la Constitución, y que por reformas a ésta actualmente se les llama “Servidores Públicos”. En mi opinión se trata de mal empleo de terminología por parte del legislador, quien quiso referirse en realidad a los servidores públicos, tal y como se establecía anteriormente en la Ley Federal de Derechos, que eximía a éstos, del pago de cuotas por carreteras federales.

Tratadistas como Gabino Fraga (4) nos hacen ver la diferencia que existe entre servidores (funcionarios anteriormente) y empleados de la federación: “Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina señalar cuáles son los caracteres que los separan...” “... Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de una función pública” (Bielso, D. Adm., t. II, pág. 23).

Se hace evidente que el legislador quiso referirse a los “altos funcionarios”(5) y no a los empleados públicos, en caso contrario un Senador o Diputado pagaría cuota de peaje y un empleado de cualquier oficina del Gobierno no lo haría, lo que no es congruente con la realidad.

No obstante todo lo mencionado anteriormente, sin dejar de estar fundamentado, no debe aplicarse, ni para “altos servidores públicos” ni para empleados de la federación, ya que se incurre en abusos que perjudican al concesionario. En la práctica observamos empleados aún de empresas descentralizadas que invocando el artículo 111 pretenden no pagar cuota de peaje.

Considero debe desaparecer el citado precepto o, aclarar su espíritu en cuanto a su aplicación a las autopistas de cuota a fin de que no se lesionen los intereses del concesionario.

---

4.-CFR. Art. 108, 109 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Como los menciona Gabino Fraga en su Derecho Administrativo. Ap. cit. pág. 127.

IV. El artículo 89 contiene elementos controvertibles; el primero de ellos es lo dispuesto por el primer párrafo:

“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:

Ya hable en el capítulo anterior acerca de mi opinión en cuanto a que se considere al concesionario como propietario de la carretera durante el plazo de la concesión, por lo que no es necesario analizarlo nuevamente.

El segundo párrafo del mismo precepto establece:

“Al vencimiento de éste último, (el plazo señalado en el título) las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles”.

A lo anterior es a lo que se le denomina como el “Derecho de Reversión”, del cual ya también se habló y quedó definido nuestro criterio en el capítulo anterior.

En mi opinión y por las razones expuestas en el dicho capítulo que antecede debería eliminarse del artículo en comento el siguiente párrafo:

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

El tercero y cuarto párrafo si deben de subsistir; éstos a la letra dicen:

“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 menoscabe las vías y sus conexos”.

La razón por la que considero debe subsistir este párrafo es porque el concesionario, viendo que se acerca el fin del plazo otorgado, podría dejar de dar un mantenimiento adecuado a la autopista en perjuicio de los usuarios;

Otro párrafo establece:

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

Lo que me parece correcto, ya que antes de los intereses particulares está el derecho de la nación a que no salga de su patrimonio lo que le corresponde por ser su original propietario.

## LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

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

Este primer párrafo en comento prevé el “rescate”, esto es la recuperación por parte del Estado, de las concesiones otorgadas sobre bienes del dominio público, condicionándolo a la causa de utilidad o interés general y mediante una indemnización que será fijada por peritos.

Previo el análisis de los elementos que conforman este primer párrafo del artículo 26 diré de entrada, que antes de que se proceda a la declaratoria de “rescate” se debe otorgar al concesionario, la garantía que consagra el artículo 14 Constitucional, esto es, el ser oído junto con la posibilidad de impugnar o defenderse contra dicho acto de la autoridad que priva al particular de un derecho.

No es materia que nos toque aquí analizar el fundamento o legitimidad del acto proveniente de la autoridad que priva al particular de un derecho ya otorgado.

Lo que si es factible analizar, aunque no menos extenso, son los conceptos de “utilidad pública” y “mediante indemnización”.

Por causa de utilidad pública se entiende, como el interés tutelado por el Estado en virtud de que concierne al patrimonio común de la Sociedad.

No me parece adecuado, en este caso, que el determinar una causa de interés para la comunidad quede a la absoluta discreción del Estado. Propongo una comisión bipartita Estado - Concesionario para analizar si en una pretendida aplicación de “rescate”, hay realmente una causa de interés público.

“Mediante Indemnización”, es también otro concepto muy difícil de abarcar por su extensión.

Si se aplicara el rescate “mediante indemnización”, esto facultaría al Estado a pagarla al Concesionario en un período indeterminado de tiempo, y, tomando en cuenta los factores inflacionarios que debilitan el poder adquisitivo de la moneda, el concesionario se vería afectado. Además la indemnización debe ser realmente remuneratoria; esto se lograría nombrando cada parte un perito (y no sólo el Estado) con la posibilidad de un tercero en caso de desacuerdo.

Por lo tanto el término adecuado es “previa indemnización” sustituyendo al “mediante indemnización”.

El segundo párrafo de este artículo dice que además de los bienes de la materia de la concesión, deben pasar al patrimonio de la nación los bienes, equipo e instalaciones destinados directa o indirectamente a los fines de la concesión.

Similar a lo que comentamos anteriormente para el caso de la reversión, lo anterior nos hace pensar en una arbitrariedad por parte del Estado, ya que esos bienes y equipos destinados a los fines de la concesión como son: maquinaria, herramientas, etc., forman parte de los bienes de una empresa los cuales son necesarios para cumplir con su objetivo y no siempre están consideradas dentro de la inversión, por lo que opinamos, no deberían pasar a formar parte del patrimonio rescatado.

## **DISPOSICIONES PREVISTAS EN EL TITULO DE CONCESION**

El título de concesión que expide el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al concesionario establece la obligación de éste, de tener, al momento de otorgársele la concesión y durante el tiempo de la misma, un capital social suscrito y pagada de determinada cantidad, el cual en la mayoría de los casos oscila en la actualidad, alrededor de veinte mil millones de pesos.

Consideramos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes debería tomar en cuenta las circunstancias propias de la concesión específica de que se trate y no fijar el mismo capital social a una empresa concesionaria cuyo monto de inversión para la construcción de una autopista sea vgr. de 1.5 billones de pesos, que a otra que requiera de, digamos quinientos mil millones de pesos para construir la carretera objeto de la concesión; opino que debe fijarse el monto del capital social inicial proporcionalmente al monto de la inversión que requiere la construcción de la carretera.

A continuación exponemos algunas de las principales dudas que surgen en el ejercicio práctico de una concesión de caminos:

I. ¿Es factible que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgue una concesión por un plazo inicial superior al establecido en el artículo 146 de la Ley de Vías Generales de Comunicación ?

En el libro segundo, título segundo de la Ley de Vías Generales de Comunicación que se refiere a los caminos en general , artículo 146, se establece que las concesiones para construir y explotar caminos se otorgarán por el plazo que señale la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aclarando que dicho plazo no podrá exceder de 20 años. En el título de concesión no se determina tampoco si este plazo se puede prorrogar o no.

Ya que ni la Ley de Vías Generales de Comunicación, ni el Título nos aclaran si el plazo para la concesión se puede ampliar y bajo que condiciones, es por ello que de conformidad con lo establecido en el artículo 4º, fracción II de la LVGC, que prevé que para el caso de controversias que se susciten sobre las concesiones se estará a lo establecido en la LVGC, sus reglamentos y demás leyes especiales, acudimos a la Ley General de Bienes Nacionales. (LGBN)

Dicha Ley establece que el patrimonio de la Nación se integra por bienes de dominio público y Bienes de dominio privado de la federación, entre las primeras se encuentra un camino federal (Vía General de Comunicación) por ser de uso común (art. 2º, Fracción I LGBN):

El artículo 20 de la LGBN confirma lo que determina la LVGC en cuanto al plazo de la concesión: 20 años; este plazo podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los señalados originalmente considerando lo siguiente:

1. El monto de la inversión en la concesión.
2. El plazo de amortización de la inversión.
3. El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad.
4. La necesidad del servicio que preste el concesionario.
5. El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo.

(Se refiere a las establecidas en el título de concesión y en la LVGC; como ejemplo podemos mencionar la adecuada conservación de la carretera); y

6. La reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.

Después de analizar el título de concesión y las leyes señaladas, podemos decir que:

1. El plazo máximo para una concesión de caminos es por 20 años, inicialmente.

2. No encontramos ninguna disposición legal que establezca que la Secretaría de Comunicación y Transportes pueda otorga una concesión por un plazo inicial mayor al de 20 años. Atendiendo al principio de derecho que reza "La autoridad sólo puede hacer lo que le esta permitido", opinamos que no se puede dar este supuesto.

3. El plazo mencionado puede ser prorrogado hasta por plazo equivalentes a los señalados originalmente; es decir, se ampliará hasta por un plazo igual al que se determine en el título de concesión, si se cumple con determinados requisitos como: acatar las obligaciones que impone el título de concesión, conservar adecuadamente el camino, que se presta un buen servicio y otros.

4. No se establece expresamente si el Gobierno Federal tiene la facultad de prorrogar más de una vez la concesión, o si hay un límite para ello.

II. Durante la construcción de un camino sucede muchas veces en la práctica que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no entrega oportunamente las programas de obra, que incluye proyectos, fechas limite, etc., consecuencia de ello el concesionario se retrasa por causas ajenas a él.

En la LVGC se prevé una sanción para el caso de retraso en la puesta en operación de la autopistas (art. 29 fracc. II,) pero, ¿qué situación se prevé en el caso de que la SCT sea la que se retrase en la oportuna entrega de proyectos ?

Dado que el artículo 4º de la LVGC establece que las controversias que se susciten en cuanto a la interpretación y cumplimiento de las concesiones se decidirán, en primer orden, en los términos mismos "de las concesiones y contratos", acudimos al título de concesión, para tratar de esclarecer la cuestión que nos ocupa.

La condición cuarta del Título de Concesión establece que si por alguna causa imputable al Gobierno Federal, la concesionaria se viera impedida para ejecutar puntualmente el programa de obras, la SCT compensará al concesionario por el tiempo perdido. Si la SCT no entrega al concesionario oportunamente el proyecto de la etapa de la autopista a ejecutar, necesariamente habrá un atraso general en la culminación de la obra, lo que se traduce en la no ejecución del programa de obra con puntualidad.

En la citada condición se establece que la forma en que la SCT resarcirá por el daño que su atraso le cause al concesionario, será ampliándole el plazo original de la concesión.

No encontramos ninguna otra disposición al respecto en alguno de los anexos del título de concesión o en la LVGC, de lo que se desprende que la única obligación de la SCT, en caso de no entregar oportunamente algún proyecto de obra, será la del compensar al concesionario, por los daños que su atraso le origine, ampliándole el plazo para explotar la concesión.

## CONCLUSIONES

1. El término "CONCESION" tiene distintas acepciones de acuerdo con la doctrina:

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

b) Es, también, 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) Finalmente, también significa el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.

2. La concesión no constituye un acto discrecional de la autoridad otorgante, en virtud de que, si el particular que pretende una concesión cumple con los requisitos legales para ser concesionario, la autoridad no puede arbitrariamente negársela.

3. La concesión se ubica, de acuerdo con la postura más generalizada con la cual comulgo, dentro de la teoría del acto complejo o mixto; el cual entiende a la concesión como producto de un acto unilateral, proveniente de la autoridad, pero plasmado en un contrato, constituyendo un auténtico acuerdo de voluntades que fija las bases para explotar la concesión.

Por virtud de ese acuerdo de voluntades (que se traduce en el Título de Concesión) se establecen derechos y obligaciones recíprocas.

4. La figura de la concesión se diferencia de la autorización (licencia o permiso) principalmente en que en la concesión no hay un derecho preexistente, no así en la autorización, en donde el particular si lo tiene y lo único que necesita es cubrir un determinado requisito para que la autoridad "remueva" un determinado "obstáculo" legal.

5. Del artículo 27 Constitucional se desprende que hay dos tipos de concesiones:

a) Para la prestación de servicios públicos y

Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación, exceptuando aquellos que las leyes prevengan.

6. La autoridad facultada para otorgar una concesión de caminos es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

7. La figura de la Concesión de Caminos está prevista desde 1939 en la Ley de Vías Generales de Comunicación, sin embargo no se había habilitado en realidad, sino hasta la presente década.

8. El Gobierno acude a los particulares para que éstos construyan y exploten caminos, en virtud del alto costo que éstas representan.

9. Una carretera es Vía General de Comunicaciones en tanto:

Comunique a 2 o más entidades federativas entre sí.

Cuando en su totalidad o en su mayor parte sean construidas por la federación.

Cuando entronquen con alguna Vía de País extranjero.

10. Los servicios auxiliares (gasolineras, restaurantes, paraderos, etc.) y los terrenos necesarios para el derecho de Vía forman también parte de la concesión de un camino.

11. El concesionario no es propietario del camino no obstante lo dispuesto por el artículo 89 de la LVGC; lo anterior en virtud de que no puede disponer libremente del bien y su derecho no es oponible frente a un acreedor universal. (en este caso, ante la autoridad otorgante).

12. Las formas en que puede terminar una concesión son:

a) Terminación Normal.

Se da a consecuencia de cumplirse el fin para el cual fue otorgada la concesión.

b) Terminación Anticipada; dentro de esta:

- Caducidad

- Rescisión

- Extinción

La terminación anticipada se da como consecuencia de una sanción de la autoridad al concesionario por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo o por causas de interés general.

13. Las acciones que corresponden a la Nación respecto de la Reversión, son imprescriptibles.

14. Son distintos las figuras de la concesión y de obra pública. En la primera le otorga al particular facultad para prestar un servicio público; en tanto que en la segunda se le encomienda la construcción de un determinado bien.

15. Debe modificarse el artículo 146 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) en virtud de que no prevé prórroga para el plazo de la concesión, ésta lesiona los intereses del concesionario. Debe quedar como sigue:

“Art. 146.- Las concesiones para construir y explotar caminos se otorgarán por el plazo inicial que señale la Secretaría de Comunicaciones (y Transportes), en el Título de Concesión correspondiente, la cual no podrá exceder de 20 años.

Dicho plazo podrá ser prorrogado hasta por plazos equivalentes a los establecidos originalmente, a juicio de dicha Dependencia, atendiendo para ello a las consideraciones siguientes:

a) El monto de la inversión hecha por el Concesionario, con recursos propios o provenientes de terceros, para la construcción del camino.

b) El plazo para el pago de créditos y sus accesorios, así como el de amortización de la inversión realizada.

c) El cumplimiento por parte del concesionario de las obligaciones a su cargo.

d) La adecuada conservación que dé el concesionario al camino y;

e) El beneficio social que signifique el camino para la región o localidad.”

16. Debe modificarse el artículo 110 de la LVGC en virtud de que el concesionario ve muy limitado su margen de utilidades.

17. Debe modificarse el artículo 111 de la LVGC limitando el sentido tan amplio en cuanto a los exentos del pago de cuotas de las carreteras concesionadas.

18. Antes de proceder al RESCATE de una concesión se debe conceder al particular garantía de audiencia a fin de no lesionar sus intereses.

## APENDICE

A efecto de que el lector conozca los términos de un Título de Concesión, se anexa a la presente investigación como apéndice "A" un modelo fijo que utiliza la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para las concesiones; como apéndice "B", el documento preliminar al otorgamiento de la Concesión denominado "Pliego General del Concurso"; "C" que corresponde al "Reglamento al que se sujetará la Explotación de la Concesión" y por último "D", "Sanciones Aplicables".



SECRETARIA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

TITULO DE CONCESION

CONCESION QUE OTORGA EL GOBIERNO FEDERAL POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, A TRAVES DE SU TITULAR EL C. LIC. ANDRES CASO LOMBARDO, A QUIEN SE DENOMINARA "LA SECRETARIA", EN FAVOR DE S.A. DE C.V., REPRESENTADA POR

EN SU CARACTER DE A ---  
QUIEN EN LO SUCESIVO SE DENOMINARA "LA CONCESIONARIA" PARA LA CONSTRUCCION, EXPLOTACION Y CONSERVACION DEL TRAMO DE KILOMETROS DE LA CARRETERA : KILOMETROS DEL TRAMO

Y KILOMETROS DE  
EN EL ESTADO DE , CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 36 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; 8º, 12 Y 146 DE LA LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION Y 4º Y 5º DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, CONFORME A LOS SIGUIENTES:

A N T E C E D E N T E S

- 1.- De acuerdo con el Programa de Trabajo de Comunicaciones y Transportes, LA SECRETARIA ha llevado a cabo la construcción de carreteras para satisfacer la comunicación; sin embargo, es urgente incrementar la capacidad de la red carretera a un ritmo acelerado para lograr una infraestructura que corresponda a las acciones tendientes a la modernización del país para mejorar su desarrollo socioeconómico y cultural.
- 2.- El Gobierno Federal ha elaborado un Programa de Carreteras de Cuota, el cual establece prioridades para la ejecución de vías de comunicación de vital importancia para el desarrollo del país, y la conveniencia de que la iniciativa privada participe en el financiamiento, construcción, explotación y conservación de carreteras de altas especificaciones.
- 3.- La carretera , está incluida en el programa arriba aludido y su construcción tiene importantes beneficios para la economía del país, puesto que comunica puntos cuyo tránsito incrementará necesariamente un crecimiento económico.
- 4.- A efecto de concesionar la construcción, explotación y conservación de la carretera del tramo de kilómetros de la carretera y kilómetros de , el Gobierno Federal, a través de LA SECRETARIA ha convocado a su licitación pública, resultado de la cual LA CONCESIONARIA propuso la mejor postura.



SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

- 5.- LA CONCESIONARIA ha constituido una garantía de \$ 16,000,000,000.00 (DIECISEIS MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.M.N.) y cuyo mecanismo de reducción se fijó en el Pliego General del Concurso, que estará vigente por todo el plazo de la concesión que se otorga.
- 6.- LA CONCESIONARIA acredita su existencia legal y la personalidad de su representada mediante la Escritura Pública No. de fecha de de

Conforme a los mencionados antecedentes, LA SECRETARÍA otorga, la siguiente:

CONTENIDO DEL TÍTULO

El presente Título de Concesión se otorga a , por un término de años, meses, a efecto de que ésta construya, explote y conserve el tramo de kilómetros de la carretera de kilómetros del tramo y kilómetros de en el Estado de y LA SECRETARÍA proveerá lo necesario para que LA CONCESIONARIA reciba programada y gratuitamente el derecho de vía al ritmo y medida que vaya avanzando en el Programa de Obras a que se refiere el anexo núm. 2 de este Título, a efecto de que no sufra retrasos en la ejecución de los trabajos.

LA CONCESIONARIA deberá construir, explotar y conservar el tramo objeto de esta concesión, incluyendo la explotación por sí y autorizando a título oneroso o gratuito a terceros, los servicios conexos.

El plazo de vigencia del presente Título será de años, meses, contados a partir de la fecha de su otorgamiento, a cuyo término los bienes afectos a la explotación de la carretera revertirán en favor del Gobierno Federal en buen estado y libres de todo gravamen, en los términos del Artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Los servicios conexos tendrán una vigencia de 2 años más a partir del término de la concesión, y terminado ésta, a petición del interesado con seis meses de anticipación, podrá solicitar la ampliación o prórroga de la concesión de estos servicios.



SECRETARIA DE COMUNICACIONES

Y

TRANSPORTES

Forma C.G.-1-A

3..

## C O N D I C I O N E S

PRIMERA.- LA CONCESIONARIA deberá mantener durante el plazo de esta concesión el carácter legal de sociedad anónima, estará sujeta a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las demás normas jurídicas que por su naturaleza y objeto social le correspondan, y no podrá modificar los Estatutos que sirvieron para su constitución, sin previa autorización de LA SECRETARIA. Copia certificada de dichos Estatutos se anexa como parte integral de este Título como anexo No. 1.

SEGUNDA.- LA CONCESIONARIA ejecutará las obras correspondientes a la construcción de la carretera concesionada al ritmo y de acuerdo con los tiempos máximos que se establecen en el Programa de Obra -- que como anexo núm. 2 forma parte de este Título.

LA SECRETARIA verificará el estricto apego a los planos, proyectos y memorias de construcción; el cumplimiento irrestricto del plazo -- para la iniciación de las obras, de acuerdo al anexo 2 de este -- Título; para la apertura de las mismas al tránsito, para los trabajos de conservación y reconstrucción, conforme a las Normas para la Construcción e Instalaciones expedidas por LA SECRETARIA, para lo -- cual se obliga a constituir un fondo de reserva que permita la ejecución de los trabajos aludidos de \$ .....

..... en el plazo de dos meses contados a partir de la apertura al tránsito de la vía y que acreditará con el documento correspondiente.

LA SECRETARIA no se hace responsable de los defectos o vicios que -- genere la ejecución de los trabajos correspondientes los cuales -- deberán ser corregidos por la propia CONCESIONARIA y a su costa.

LA CONCESIONARIA tendrá la libertad de contratar a terceros para la ejecución de las obras, pero será la única responsable ante LA SECRETARIA del cumplimiento de las obligaciones estipuladas en este -- documento, entendiéndose que la relación se establece únicamente -- entre aquella y LA SECRETARIA.

TERCERA.- LA CONCESIONARIA pondrá en operación parcial o totalmente el tramo concesionado conforme al orden y plazo establecidos en el anexo núm. 2 y que forma parte integrante de este Título, la -- que se llevará a cabo previa aprobación de LA SECRETARIA, para lo -- que se levantará el acta correspondiente.

4..



SECRETARIA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

Asimismo LA CONCESIONARIA pondrá en operación parcial o totalmente el tramo en estricto apego a lo establecido en el Reglamento para la Explotación de la Concesión contenido en el anexo núm. 3 de este Título.

CUARTA.- Si por alguna causa imputable al Gobierno Federal, por causa de fuerza mayor o hecho fortuito LA CONCESIONARIA se viera impedida para ejecutar puntualmente el Programa de Obras contenido en el anexo núm. 2 LA SECRETARIA compensará a LA CONCESIONARIA por el tiempo perdido, mediante la ampliación del plazo por el cual se otorgó esta concesión, previo análisis y determinación precisa y fundada del perjuicio que se le haya causado a LA CONCESIONARIA y de acuerdo al procedimiento que se ventile, ante las propias autoridades.

De igual forma se procederá en caso de que LA CONCESIONARIA no pueda operar la carretera parcial o totalmente por caso fortuito o fuerza mayor, o por causa imputable al Gobierno Federal.

En caso de que la proyección del tránsito previsto por LA SECRETARIA en cuanto a aforos y composición, resultara inferior al llevarse a cabo la operación de la carretera, LA CONCESIONARIA tendrá derecho a solicitar una prórroga de la concesión que a juicio de LA SECRETARIA proceda para obtener la total recuperación de la inversión efectuada. Para tal efecto, tendrá que presentar los estudios correspondientes con un año de anticipación a la fecha de vencimiento de la concesión. En caso contrario LA SECRETARIA podrá convenir con LA CONCESIONARIA la terminación anticipada de la concesión.

QUINTA.- LA CONCESIONARIA estará obligada adicionalmente a:

- a).- Tener suscrito y pagado por lo menos la cantidad de \$20,000,000,000.00 (VEINTE MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) de capital social, esta obligación deberá cumplirla al momento de la firma del presente Título y mantener el capital social mínimo que deberá permanecer inalterado durante todo el tiempo de la concesión.
- b).- Deberá ceñirse al uso de los recursos previstos en el Programa Financiero que se detalla en el anexo núm. 4 de este Título y deberá sujetarse a los financiamientos establecidos en el Programa Financiero aludido.



SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

LA SECRETARÍA vigilará el estricto cumplimiento del Programa Financiero y cualquier modificación deberá ser previamente autorizada por ésta.

SEXTA.- LA CONCESIONARIA en ningún caso podrá declarar dividendos en efectivo o algún otro pago de este tipo antes de la puesta en servicio de la carretera o de alguno de sus tramos.

SEPTIMA.- LA CONCESIONARIA aplicará en los tramos parciales de la carretera, las tarifas iniciales que constan en el anexo núm. 5 de este Título, y sólo podrá modificarlas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, de acuerdo al mecanismo igualmente establecido en dicho anexo.

LA CONCESIONARIA podrá incluir ofertas de todos los posibles recorridos compatibles con el sistema adoptado y para cada tipo de -- vehículo, así como horarios y calendarios de cobro discriminado -- indicando el importe de los peajes en pesos para cada caso, en el entendido de que la tarifa inicial será la máxima posible a cobrar.

Si por alguna razón LA SECRETARÍA no autorizara el ajuste de tarifas conforme a lo dispuesto en el anexo núm. 5 de este Título, LA CONCESIONARIA será compensada en plazo por LA SECRETARÍA por el -- perjuicio que se le cause aplicando para tal fin las bases previstas en la segunda parte del mencionado anexo.

OCTAVA.- LA CONCESIONARIA se obliga a entregar a LA SECRETARÍA - sus estados financieros cuando ésta lo requiera y los anuales auditados y asimismo, rendirá cada año a LA SECRETARÍA los informes -- a que se refiere el artículo 120 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

NOVENA.- LA SECRETARÍA podrá realizar en cualquier tiempo inspecciones a las instalaciones afectas a la explotación de la carretera, a efecto de verificar sus condiciones, por lo que LA CONCESIONARIA se obliga a otorgar las máximas facilidades a los inspectores designados por LA SECRETARÍA.

DECIMA.- LA CONCESIONARIA no podrá ceder o gravar parcial o totalmente los derechos derivados de esta concesión o de los bienes afectos a la explotación de la carretera, sin la autorización expresa de LA SECRETARÍA y siempre que hubieren estado vigentes por un término no menor de 5 años.



SECRETARÍA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

DECIMA PRIMERA.- El Gobierno Federal se reserva la facultad prevista en el artículo 26 de la Ley General de Bienes Nacionales, -- para rescatar la concesión, mediante el procedimiento previsto en dicho precepto.

DECIMA SEGUNDA.- Esta concesión no crea en favor de LA CONCESIONARIA derechos reales ni acción posesoria sobre la carretera materia de concesión, según lo establecen las leyes respectivas.

DECIMA TERCERA.- LA CONCESIONARIA tendrá derecho a una ampliación de la concesión en un tramo de carretera de kilómetros en los términos y condiciones que señale LA SECRETARIA.

DECIMA CUARTA.- El Gobierno Federal tendrá los derechos preferentes a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

DECIMA QUINTA.- LA CONCESIONARIA se obliga a pagar al Gobierno Federal como contraprestación por la explotación y operación de la carretera a que se contrae esta concesión, el 0.5% de los ingresos tarifados que reciba anualmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

DECIMA SEXTA.- LA CONCESIONARIA se obliga a observar estrictamente las disposiciones que dicten las autoridades competentes en todo lo tocante a la operación de los servicios y control de personas y bienes en la carretera concesionada, en adición pero siempre de acuerdo con el Reglamento para la Explotación de la Concesión contenido en el anexo núm. 3 de este título.

DECIMA SEPTIMA.- Además de las causas de caducidad previstas en el artículo 29 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, serán causas suficientes para que LA SECRETARIA declare administrativamente la caducidad de esta concesión cualesquiera de las siguientes:

- a).- El incumplimiento de las obligaciones corporativas que establece esta concesión y sus anexos;
- b).- El incumplimiento reiterado de los plazos establecidos en esta concesión y sus anexos;



SECRETARIA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

- c).- La negligencia en la prestación del servicio o la inobservancia al Reglamento de Operación o Conservación establecidos en el anexo núm. 3 de este Título;
- d).- El cobro de cuotas de peaje distintas a las autorizadas formalmente por LA SECRETARIA.
- e).- Por el descuido de la conservación de la carretera.
- f).- Por inobservancia reiterada de lo ordenado por LA SECRETARIA dentro de sus atribuciones legales, y
- g).- Por modificar los estatutos sociales de LA CONCESIONARIA -- sin la autorización previa y escrita de la Secretaría de -- Comunicaciones y Transportes.

LA SECRETARIA procederá, en caso de declaración de la caducidad de la concesión, como lo dispone el artículo 34 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Alternativamente, LA SECRETARIA podrá aplicar las penas convencionales que se establecen en el anexo núm. 6 de este Título, en lugar de proceder a la declaración de caducidad de la concesión.

DECIMA OCTAVA.- Además de las causas previstas por la Ley de Vías Generales de Comunicación, serán causas de extinción de la concesión:

- a).- La quiebra o suspensión de pagos legalmente declarada a LA CONCESIONARIA. En este caso la indemnización que corresponda se cubrirá con cargo a la recaudación de las cuotas que se generen por la explotación de la vía;
- b).- El mutuo acuerdo de LA SECRETARIA y LA CONCESIONARIA;
- c).- La destrucción de la carretera en su mayor parte;
- d).- El abandono del servicio, cuando LA CONCESIONARIA, sin previo aviso a LA SECRETARIA o sin mediar causa justificada de que de operar la carretera por más de 48 horas, y
- e).- La renuncia a la concesión hecha por escrito por LA CONCESIONARIA.



SECRETARIA DE COMUNICACIONES  
Y  
TRANSPORTES

En estos casos, LA SECRETARIA, cuando así convenga y proceda, deberá de intervenir en la operación de la carretera, haciéndose cargo del servicio, sin que proceda la devolución de la fianza que LA -- CONCESIONARIA constituyó previamente a la suscripción de este Título.

DECIMA NOVENA.- LA SECRETARIA no concesionará carreteras paralelas entre los mismos puntos a la que se concede durante el tiempo de vigencia del presente Título.

VIGESIMA.- LA CONCESIONARIA para el caso de incumplimiento de -- las obligaciones fiscales derivadas del ejercicio de esta conce-- sión, se somete expresamente al procedimiento administrativo de -- ejecución previsto por el Título Quinto Capítulo II del Código Fis-- cal de la Federación.

VIGESIMA PRIMERA.- Para todo lo no previsto en la presente, en -- cuanto a la construcción, explotación y conservación de la carrete-- ra, regirán los preceptos aplicables de la Ley de Vías Generales -- de Comunicación, y por toda la duración de la concesión, los orde-- namientos que sobre la materia se expidan en el futuro y los ins-- tructivos y circulares que con apoyo en los anteriores ordenamien-- tos dicten LA SECRETARIA y las demás autoridades competentes.

VIGESIMA SEGUNDA.- Para las cuestiones relacionadas con la pre-- sente, sólo en lo que no corresponda resolver administrativamente al Gobierno Federal, LA CONCESIONARIA se somete a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes de la Ciudad de México, -- renunciando al fuero que pudiere corresponderle por razón de su do-- micilio presente, futuro o cualquier otra causa. Para los mismos -- efectos, se obliga a informar por escrito a LA SECRETARIA de cual-- quier cambio de domicilio, durante la vigencia del presente, en el concepto de que en caso de omisión, las notificaciones surtirán -- efecto mediante publicación por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación.

VIGESIMA TERCERA.- El uso del presente documento en cualquier -- forma, implica la aceptación incondicional de sus términos por LA CONCESIONARIA.

La presente Concesión se otorga en la Ciudad de México, Distrito -- Federal, el día . . . de . . . de . . .

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA

DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS FEDERALES

PLIEGO GENERAL DEL CONCURSO

Al que se sujetará el Concurso Núm. . . . . , relativo al otorgamiento de la concesión administrativa para construir, explotar y conservar el tramo de . . . kilómetros de la carretera . . . en . . . , que se inicia en el kilómetro . . . de la carretera mencionada y entronca en el kilómetro . . . de la misma vía.

C L A U S U L A S

PRIMERA.- Al formular su proposición el concursante tomará en cuenta lo siguiente:

- a) Que la construcción, explotación y conservación del tramo de carretera objeto del concurso, incluyendo los entronques Km. . . . . , se llevará a cabo con sujeción a: el Proyecto; el Programa de Obras; el Programa de Conservación; las Especificaciones Técnicas de cumplimiento obligatorio para el concesionario; las Normas para Construcción e Instalaciones y de Calidad de los Materiales que la Secretaría tiene en vigor, última edición de cada uno de sus libros y conforme a las condiciones y estipulaciones contenidas en el Título de Concesión otorgado por la Secretaría, cuyo proyecto (Forma E-8.a) se anexa a este Pliego.
- b) Que el régimen fiscal a que estará sujeto el ejercicio de la concesión, se apegará al contenido de la información que sobre el mismo se acompaña a este Pliego.
- c) Que la explotación de la concesión operará ajustándose a lo establecido en el Reglamento respectivo anexo a este Pliego.
- d) Que aplicará las tarifas iniciales por tipo de vehículo que se anexan a este Pliego, y que deberá mantenerse a valor constante durante la vigencia de la concesión.

SEGUNDA.- Para responder del cumplimiento de la proposición, se acompañará a la misma la cantidad de \$5,000,000.00 (TRES MIL MILLONES DE PESOS, 00/100 M.N.) en cheque cruzado, expedido por el interesado con cargo a cualquier institución de Banca y Crédito a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el que será devuelto a los interesados no seleccionados al darse a conocer el fallo

del concurso. En el caso del adjudicatario, esta garantía quedará retenida hasta la formalización de la concesión y la exhibición de la fianza que garantice su cumplimiento.

TERCERA.- La proposición integrada en la forma que previene la Cláusula Décima de este Pliego, deberá presentarse a las horas del día del mes de en la Subsecretaría de Infraestructura, sita en y Primer Piso del Centro Nacional SCT de esta Ciudad de México, donde se llevará a cabo el acto de Presentación y Apertura de proposiciones, a cargo de los funcionarios designados para tal efecto por la Secretaría, en presencia de los concursantes que asistan al acto y de los invitados presentes, levantándose el acta correspondiente.

CUARTA.- La Secretaría en un plazo no mayor de 2 (dos) meses analizará las proposiciones admitidas y emitirá un dictamen que servirá como fundamento para el fallo, mediante el cual se adjudicará la concesión a la proposición más conveniente que reúna las condiciones legales, así como las técnicas, económicas y financieras requeridas y garantice satisfactoriamente el cumplimiento de la concesión. El fallo de la Secretaría será inapelable.

QUINTA.- Durante el plazo señalado en la cláusula anterior, la Secretaría podrá solicitar a los proponentes las aclaraciones, datos y explicaciones que estime necesarios con relación a sus proposiciones.

SEXTA.- Al formular su proposición el concursante reconoce:

- a) Que deberá tomar en cuenta las condiciones climáticas, topográficas y geológicas del lugar de la obra así como su proyecto, todas las indicaciones y señalamientos que sobre bancos de material, entronques, puentes y pasos a desnivel haya proporcionado la Secretaría para presentar su proposición; pudiendo en su caso proponer las mejoras que a su juicio considere pertinentes, acompañadas de las memorias que justifiquen dichas modificaciones o adiciones.
- b) Que incluirá con su proposición el proyecto de ubicación de las casetas de cobro y los proyectos a que se sujetará su construcción y operación.
- c) Que presentará con su proposición el proyecto de ubicación y explotación de las áreas de servicios y actividades conexas (paradores, zonas de mantenimiento y talleres, gasolineras, servicios de primeros auxilios, de restaurantes, hoteles, etc.).
- d) Que acompañará a su proposición el Programa de Obra detallado y en ritmo trimestral, señalándose en dicho programa el tiempo máximo para su integración, entendiéndose por tal la construcción terminada en condiciones de inmediata puesta en servicio. En ningún caso el plazo entre la adjudicación de la concesión y el inicio de los trabajos será mayor de 6 (seis) meses.
- e) Que con su proposición deberá presentar el Programa de Conservación detallado de toda la obra en ritmo semestral, durante el tiempo que dure la explotación de la concesión, para mantenerla en perfectas condiciones de servicio.

- f) Que la Secretaría, a través de los representantes que para tal efecto designe, tendrá el derecho de verificar el cumplimiento del plazo señalado para la iniciación de los trabajos de construcción y supervisar en todo tiempo - que los mismo se realicen al ritmo y plazos establecidos en el Programa de Obras y con sujeción al Proyecto, las Especificaciones Técnicas y las Normas para Construcción e Instalaciones y de Calidad de los Materiales mencionados en el párrafo a) de la Cláusula Primera de este Pliego. Asimismo, la Secretaría estará facultada para realizar la inspección de todos los materiales - que vayan a emplearse en la ejecución de los trabajos, ya sea en el sitio de éstos o en los lugares de adquisición o fabricación.
- g) Que independientemente de la obligación del concesionario de conservar la obra conforme al programa respectivo, la Secretaría a través de sus representantes asignados para tal efecto, tendrá el derecho de supervisar que la obra en todas sus partes se conserve en un nivel óptimo de servicio durante el tiempo que dure la explotación de la concesión, verificando que por lo menos alcance una calificación de 400 (cuatrocientos) conforme a las Normas para Calificar el Estado Físico de un Camino anexas al presente Pliego.

Por su parte, el concesionario estará obligado a tener en el lugar de la obra por todo el tiempo que dure la ejecución de los trabajos y la explotación de la concesión, a un representante que deberá conocer el proyecto, las normas y especificaciones y estar facultado para actuar a nombre y por cuenta del concesionario en todo lo referente a la ejecución y conservación de la obra, acatar las instrucciones por escrito de los representantes de la Secretaría y corregir de inmediato las deficiencias que en su caso hubieren sido observadas.

- h) Que el concesionario quedará obligado a solventar con sus propios recursos - y sin involucrar en ninguna forma a la Secretaría, las reclamaciones que en su caso le resulten por daños y perjuicios a propiedades fuera del Derecho - vía o a terceras personas, derivados de la ejecución, explotación y conservación de la obra.
- i) Que en caso de que la proyección del tránsito prevista, resultare inferior - al llevarse a cabo la operación de la carretera, el concesionario tendrá derecho a solicitar una prórroga de la concesión que a juicio de la Secretaría proceda para obtener la total recuperación de la inversión efectuada. Para tal efecto tendrá que presentar los estudios correspondientes un año antes - del vencimiento de la concesión que detente.

SEPTIMA.- Para aclarar cualquier duda que los interesados tuvieran en relación con el concurso, podrán dirigirse a la Subdirección Técnica de la Dirección General de Carreteras Federales, con domicilio en la calle de Núm. Colonia de la Ciudad de México, Distrito Federal. Las solicitudes sólo serán atendidas si los interesados las presentan por escrito y a más tardar 30 (treinta) días hábiles anteriores a la fecha de presentación y apertura de proposiciones. La Secretaría comunicará por escrito a los concursantes, por lo menos 15 (quince) días hábiles anteriores a la fecha de presentación y apertura de proposiciones, cualquier situación que no haya sido considerada dentro de la información proporcionada y que pueda afectar la elaboración de las proposiciones.

OCTAVA.- Las proposiciones conteniendo todos los elementos e información solicitados en la Cláusula Décima de este Pliego, se presentarán en sobre cerrados y lacrados.

La leyenda transcrita en las proposiciones y en toda la documentación señalará: "Proposición para el Concurso Núm. \_\_\_\_\_ convocado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la Adjudicación de la Concesión Administrativa de la Construcción, Explotación y Conservación del Tramo de Cuota \_\_\_\_\_"

NOVENA.- En las proposiciones deberá señalarse el número telefónico y domicilio legal de los concursantes en la Ciudad de México, Distrito Federal, donde podrá dirigirse toda clase de comunicaciones relacionadas con el concurso.

DECIMA.- Las proposiciones que presenten los concursantes deberán contener obligadamente los siguientes datos y documentos:

- 1) En sobre por separado, acreditación legal de la personalidad y capacidad -- del concursante; tratándose de un grupo de personas que pretendan constituir la persona moral como titular de la concesión, para el caso de que les sea adjudicada, deberán presentar constancia notarial en la que se comprometan a constituir dicha sociedad y nombren a un representante para esos efectos. Si son personas físicas se procederá de la misma manera. Si se trata de algún órgano con facultad para obligar a dicha persona moral, con la certificación de la vigencia de su nombramiento expedida por el Secretario del Consejo de Administración u órgano directivo de la empresa concursante.
- 2) Documentos para los que se utilizarán las formas que se expresan y que deberán ser firmados en cada una de sus hojas;
  - a) Proposición (Forma E-3)
  - b) Manifestación escrita de conocer el sitio de los trabajos (Forma E-3.a)
  - c) El presente Pliego General del Concurso (Forma E-2.a)
  - d) El Proyecto de Título de Concesión (Forma E-8.a)
  - e) Información sobre el Régimen Fiscal a que estará sujeto el Ejercicio de la Concesión.
  - f) Reglamento a que se ajustará la Explotación de la Concesión.
  - g) Tarifas Iniciales por Tipo de Vehículo a Aplicarse y Mantenerse a Valor constante durante la Vigencia de la Concesión.
- 3.- Garantía de cumplimiento de la proposición que satisfaga los requisitos indicados en la Cláusula Segunda de este Pliego.

- 4.- Monto de la inversión total previsto para la construcción de la obra. Este concepto será entendido en su más amplia acepción y será calculado mediante la agregación de las siguientes partidas: dirección y administración de la obra; costos financieros durante el período de construcción y, en general, de todos los bienes, cualquier que fuere su naturaleza, que sea necesario incorporar, construir o adquirir por estar directa o indirectamente relacionados con la obra y que ésta esté en servicio.
- 5.- Proposición sobre el tiempo de duración de la concesión, expresado en años y meses, a contar desde el otorgamiento de la misma, sin que en ningún caso pueda exceder a veinte años.
- 6.- Relación de las personas físicas o morales participantes en el capital social de la futura Sociedad que será titular de la concesión, en el entendido de que en ningún caso la participación en el capital social de personas físicas o morales de nacionalidad extranjera podrá exceder del 49% de dicho capital, sujeto a lo dispuesto en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 7.- Proyecto de Estatutos de la futura Sociedad concesionaria, que contenga los elementos que se requieren para poder cumplir con el Proyecto de Título de Concesión y los demás requisitos que se establecen en este Pliego, considerando en dicho proyecto de estatutos lo siguiente:
- a) La concesionaria revestirá la forma legal de sociedad anónima.
  - b) La Sociedad tendrá por objeto principal construir, explotar y conservar las carreteras y puentes que en concurso le concesione la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
  - c) La Sociedad será de nacionalidad mexicana y por lo tanto, estará sujeta a la legislación mexicana y a la jurisdicción de los tribunales de los Estados Unidos Mexicanos. Las personas físicas o morales extranjeras que participaren en el capital de la sociedad concesionaria, deben aceptar expresamente considerarse como nacionales respecto de dicha participación y no invocar la protección de su gobierno por lo que se refiere a sus inversiones, bajo pena en caso de incumplimiento de dicha estipulación, de perder su participación en beneficio de la Nación Mexicana.
  - d) La Sociedad concesionaria tendrá su domicilio en territorio mexicano.
  - e) La duración de la Sociedad será cuando menos acorde con el plazo de la concesión que en su caso se otorgue, determinándose al formalizarse la constitución de la sociedad.
  - f) Las acciones representativas del capital social de la empresa serán - - siempre nominativas.
- 8.- Capital social previsto para la futura Sociedad, con expresión de cantidad y porcentaje que represente de la inversión total prevista para la construcción de la obra. El capital social no podrá ser menor de \$20,000'000,000.00 (VEINTE MIL MILLONES DE PESOS, 00/100 M.N.). Asimismo, se hará mención expresa en su caso, de la parte de capital social a suscribir por personas físicas o jurídicas de nacionalidad extranjera o de nacionalidad mexicana residentes o domiciliadas fuera de México.

Cuando se trate de sociedades con participación extranjera en su capital social, se incluirá una explicación de las provisiones necesarias para cumplir con las normas de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en caso de convertirse el propio proponente en adjudicatario de la concesión.

- 9.- Cuantía de los recursos ajenos, tanto nacionales como extranjeros, previstos para completar el financiamiento requerido.
- 10.- Procedimientos y garantías previstos para la obtención de los medios de financiamiento indicados en los puntos anteriores, de conformidad con lo que a este respecto se disponga en el Proyecto de Título de Concesión.
- 11.- Plan de amortización de las inversiones, desglosado por subtramos susceptibles de explotación independiente.

En este plan figurará de manera específica el régimen que el postor prevea para la amortización con cargo a los remanentes entre los ingresos procedentes de la explotación y los gastos totales producidos, incluidos los financieros.

- 12.- Sistema de peaje a adoptar con especificación expresa de todos los posibles recorridos a realizar por los usuarios, indicando la ubicación de las casetas de cobro.
- 13.- Plan económico-financiero de la futura Sociedad, que será dividido, a efectos de su presentación en dos partes:
  - a) Previsiones de resultados financieros, acompañadas de la comprobación de la viabilidad financiera del proyecto, cálculo del rendimiento de la inversión y fundamentación del nivel y estructura de tarifas propuestas, en su caso, para alcanzar el equilibrio económico durante el período concesional.  
  
En este programa se especificarán los ingresos y gastos de operación, financieros y amortizaciones.
  - b) Previsiones de financiamiento, cuya finalidad consiste en verificar la coherencia y compatibilidad entre las disponibilidades monetarias y la aplicación de estos medios de financiamiento.

- 14.- Proyecto de ubicación de las casetas de cobro y proyectos a que se ajustará su construcción y operación.
- 15.- Proyecto de ubicación y explotación de las áreas de servicio y actividades conexas (paradores, zonas de mantenimiento y talleres, gasolineras, servicios de primeros auxilios, de restaurantes, hoteles, etc.).
- 16.- Programa de obras detallado y en ritmo trimestral a que se ajustarán los trabajos de construcción, indicando los plazos de iniciación y terminación total e inmediata apertura al tránsito.

En el citado programa deberá expresarse los siguientes elementos referidos a los distintos tramos en que se proponga acometer la construcción de la carretera completa:

- a) Plazo para la iniciación de las obras.
- b) Plazo de terminación por tramo.
- c) Plazo para la apertura al tráfico.

17.- Programa de Conservación detallado y en ritmo semestral, a que se ajustarán los trabajos para mantener toda la obra en condiciones óptimas de servicio durante el tiempo de la concesión.

DECIMA PRIMERA.- La Secretaría determinará durante el acto de presentación y - apertura de proposiciones, cuáles cumplen formalmente con el Pliego General del Concurso y que por lo tanto, las recibe para su revisión detallada.

Aquellas proposiciones que no contengan todos los documentos o hayan omitido algún requisito o forma de presentación, serán desechadas y devueltas desde luego a los interesados.

DECIMA SEGUNDA.- Si no se recibe proposición alguna o todas las presentadas fueren desechadas, la Secretaría declarará desierto el concurso, situación que quedará asentada en el acta respectiva.

DECIMA TERCERA.- Las proposiciones presentadas por los concursantes y que sean aceptadas en los términos de la Cláusula Décima Primera, serán conservadas por la Secretaría.

DECIMA CUARTA.- La adjudicación será publicada en el Diario Oficial de la Federación en un plazo no mayor de 5 (cinco) días hábiles a partir de la fecha correspondiente a la propia adjudicación.

El adjudicatario, en el plazo de 30 (treinta) días naturales contados a partir de la publicación de la adjudicación, deberá constituir, conservar o mantener una fianza o depósito a favor de la Secretaría que garantice las futuras obligaciones contenidas en la concesión, por un monto inicial de \$16,000'000,000.00 (DIECISEIS MIL MILLONES DE PESOS, 00/100 M.N.), los que al terminarse la construcción del tramo de la carretera se disminuirán hasta un monto de \$4,000'000,000.00 (CUATRO MIL MILLONES DE PESOS, 00/100 M.N.), cantidad que durante el plazo de vigencia de la concesión se irá disminuyendo proporcionalmente por cada año transcurrido. Dichas cantidades se considerarán a precios constantes en la fecha en que se otorgue la concesión, por lo que se irán ajustando conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

DECIMA QUINTA.- Cumplidos los requisitos señalados en la cláusula anterior se otorgará el Título de Concesión a la empresa seleccionada, la que quedará obligada a firmarlo en el lugar, fecha y hora que fije la Secretaría.

De no cumplir con estos requisitos, se hará efectiva la garantía de su proposición a título de pena convencional y por el simple retardo en el cumplimiento de la obligación.

DECIMA SEXTA.- Las garantías de las proposiciones se devolverán a los concursantes al darse a conocer el fallo del concurso, a cambio del recibo otorgado por la Secretaría, e excepción de aquella que corresponda al concursante seleccionado, - la que será devuelta una vez que exhiba la garantía estipulada y sea firmado el Título de Concesión.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES  
SUBSECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA  
DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS FEDERALES

REGLAMENTO PARA LA EXPLOTACION DEL TRAMO DEL KM. AL KM. -  
RETERA , CONFORME A LAS SIGUIENTES ., DE LA CA-

C L A U S U L A S

PRIMERA.- No deberá efectuarse la explotación del tramo de carretera objeto de la concesión ni de sus servicios conexos, sin que previamente autorice su funcionamiento la Secretaría, una vez que hubiere verificado que los trabajos de construcción estén terminados en su totalidad y llenados los requisitos a que se refiere este Reglamento.

Para tal efecto, el adjudicatario notificará por escrito la terminación de los trabajos y haber cumplido los requisitos mencionados. La Secretaría por medio de sus representantes que para tal efecto designe, verificará dentro de los diez días hábiles que los trabajos estén debidamente terminados y llenados los requisitos para su explotación, y en su caso otorgará desde luego la autorización para su funcionamiento, levantándose el acta correspondiente.

SEGUNDA.- El adjudicatario operará las casetas de cobro localizadas en el tramo objeto de la concesión, empleando equipos de conteo y clasificación de vehículos iguales o similares a los que utiliza para el objeto el Organismo Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos en las carreteras federales de peaje que están bajo su jurisdicción, expidiendo los boletos de pago correspondientes. El texto de los boletos lo proporcionará la Secretaría.

TERCERA.- El concesionario quedará obligado a cobrar las tarifas de peaje iniciales autorizadas por la Secretaría para los diferentes tipos de vehículos que transiten por el tramo de carretera objeto de la concesión, las que deberán mantenerse a valor constante durante toda la vigencia de la concesión, por lo que sólo podrán ajustarse conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, conforme al siguiente mecanismo:

- a) Las tarifas de peaje podrán ajustarse conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor anualmente, o cuando dicho índice

rebase el quince por ciento del que prevalecía en la fecha en que se otorgó la concesión o en la fecha en que se autorizó el último ajuste.

- b) Cuando se presente cualquiera de las situaciones señaladas en el párrafo anterior, el adjudicatario podrá solicitar por escrito a la Secretaría el ajuste de las tarifas de peaje, acompañada de la documentación de soporte correspondiente.
- c) Con base en la solicitud que presente el adjudicatario, la Secretaría de considerarlo procedente, autorizará en la proporción que corresponda el ajuste de las tarifas de peaje, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la fecha de recepción de la solicitud, a fin de que entren en vigor.

CUARTA.- El personal del concesionario proporcionará en las casetas de cobro la información que requieran los usuarios, en relación con el tránsito y facilidades que existan en el tramo de carretera objeto de la concesión.

QUINTA.- El concesionario deberá adoptar las medidas necesarias para la seguridad de personas y bienes en el tramo concesionado, y contar y mantener los equipos y dispositivos requeridos para prestar los servicios de emergencia y primeros auxilios, así como los de radiotelefonía, sometiendo a la consideración de la Secretaría para su inspección y aprobación.

SEXTA.- El concesionario deberá cuidar y restaurar los señalamientos, acotamientos y defensas metálicas, así como efectuar todos los trabajos de conservación, reparación y reconstrucción en el tramo de carretera, entronques, puentes, viaductos y pasos a desnivel, a fin de mantener toda la obra objeto de la concesión en perfectas condiciones de servicio durante el tiempo que dure la explotación de la concesión.

La Secretaría estará facultada para supervisar a través de sus representantes asignados al efecto, que la obra en todas sus partes se conserve en un nivel óptimo de servicio conforme a los requisitos exigidos, y dar por escrito al concesionario o a su representante autorizado, las instrucciones requeridas respecto a las deficiencias que en su caso hubieren sido observadas, las que estará obligado a corregir de inmediato.

Asimismo, la Secretaría estará facultada para verificar a través de los representantes que para tal efecto designe, que las instalaciones correspondientes a los servicios o actividades conexas (paraderos, zonas de mantenimiento y talleres, gasolineras, restaurantes, hoteles, etc.), satisfagan los requisitos indispensables para su operación y mantenimiento, quedando obligado el concesionario a disponer lo necesario para subsanar las deficiencias que en

su caso hubieren observado dichos representantes.

SEPTIMA.- No podrán construirse edificios, colocarse postes, cercas y demás obras dentro del Derecho de Vía, ni instalarse anuncios en éste o en los terrenos adyacentes al mismo, sin la autorización expresa y por escrito de la Secretaría.

OCTAVA.- El concesionario realizará los actos y prestará los servicios técnico-administrativos que requiera para la administración, operación, mantenimiento, conservación y reparación de la obra concesionada, sujetándose a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que estén en vigor.

NOVENA.- El concesionario será directamente responsable de los accidentes o daños a personas y bienes que resulten por actos propios, o de su personal, maquinaria o equipos, debidos a deficiencias en la operación, mantenimiento, conservación o reparación de la obra concesionada.

DECIMA.- El concesionario deberá informar de inmediato a la Secretaría y a las demás autoridades competentes, al tener conocimiento de cualquier anomalía o violación a las disposiciones legales aplicables en el área concesionada, y a adoptar las medidas necesarias para coadyuvar al cumplimiento de dichas disposiciones.

DECIMA PRIMERA.- Las obligaciones fiscales, federales o locales, que se originen o deriven de la concesión, así como del cobro de las tarifas por el uso del tramo de carretera, serán a cargo del concesionario.

DECIMA SEGUNDA.- En ningún caso se podrá, directa o indirectamente, ceder, contratar, hipotecar, ni en manera alguna gravar o enajenar la concesión, los derechos de ella conferidos, edificios, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, en todo o en parte, sin la autorización previa y por escrito de la Secretaría.

DECIMA TERCERA.- Al vencimiento de la concesión, los bienes afectados a su explotación revertirán en favor del Gobierno Federal en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, en los términos establecido en el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

DECIMA CUARTA.- El concesionario se obligará a entregar a la Secretaría sus estados financieros trimestralmente y los anuales auditados correspondientes, y rendirá anualmente a la Secretaría los informes a que se refiere el artículo 120 de la Ley de Vías Genera

les de Comunicación.

DECIMA QUINTA.- El concesionario se obligará a pagar al Gobierno Federal como contraprestación por la explotación y operación de la concesión, el 0.5% de los ingresos tarifados que reciba anualmente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, el que se cubrirá dentro de los treinta primeros días del mes de enero siguiente al año de que se trate, ante la Oficina Federal de Hacienda correspondiente.

Lo anterior es sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales que el concesionario tenga por la operación y explotación del tramo concesionado.



SECRETARIA DE COMUNICACIONES

Y

TRANSPORTES

ANEXO No. 6 AL TITULO DE CONCESION INHERENTE A LAS SANCIONES APLICABLES A LA EMPRESA . EN CASO DE INCUMPLIMIENTO EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS PARA LA TERMINACION DE LA OBRA ASI COMO EN LA NEGLIGENCIA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO, QUE FIRMAN DE CONFORMIDAD LAS PARTES.

1. En caso de que El Concesionario no concluya las obras objeto del presente Título, en la fecha señalada, por causa imputable a él, se aplicará una pena convencional consistente en un 10% del importe total de la obra a ejecutar, que se calculará mensualmente y que deberá cubrir en un término de treinta días contados a partir de que la Secretaría le notifique el incumplimiento de su obligación.

En caso de que El Concesionario no cumpla con esta pena convencional, se aplicará de inmediato el mecanismo a que se refiere la cláusula -- décima octava del Título de Concesión.

- 1.2 Cuando El Concesionario no ejecute las obras dentro del programa establecido, se le notificará por parte de la Secretaría, que cuenta -- con un mes para regularizar la situación, en caso contrario se le -- aplicará una multa del 2% correspondiente al monto del atraso como pena convencional que cubrirá mensualmente hasta el momento en que los trabajos se encuentren dentro del programa o concluidos y que se calculará por día transcurrido.

Si El Concesionario no cumple con esta pena convencional, o a pesar -- de cumplir con ella no se regulariza en el programa, se procederá en los términos de la cláusula décima octava del título de concesión.

- 1.3 En caso de que El Concesionario no realice a satisfacción de la Secretaría los trabajos y se detecte obra mal ejecutada, se obliga a repetirla en el término que fije la Secretaría.



SECRETARÍA DE COMUNICACIONES

Y

TRANSPORTES

2.

2. Si El Concesionario no observa los lineamientos que fijan "Las Normas para calificar el estado físico de un camino", a que se comprometió en el Pliego General del Concurso en la cláusula sexta inciso e), la Secretaría podrá imponer a éste desde la fecha en que le notifique, una sanción económica igual al 5% sobre el ingreso bruto diario que reciba El Concesionario por la explotación de las vías - hasta la fecha en que repare los desperfectos y que a juicio de la Secretaría cumplan con las correspondientes especificaciones.

En caso de que El Concesionario no cumpla con esta sanción, se procederá en los términos de la cláusula décima octava del Título de Concesión.

# BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL  
"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"  
PORRUA. MEXICO. 1986
2. "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
COMENTADA"  
RECTORIA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS  
MEXICO 1985
3. DELGADO CANTU GLORIA  
"HISTORIA DE MEXICO"  
ALHAMBRA BACHILLER  
MEXICO 1987
4. DELGADILLO GUTIERREZ LUIS H.  
"ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"  
TOMO I  
LIMUSA MEXICO 1986.
5. FRAGA GABINO  
"DERECHO ADMINISTRATIVO"  
PORRUA MEXICO. 1986
6. LEMUS GARCIA RAUL  
"DERECHO AGRARIO MEXICANO"  
PORRUA MEXICO. 1987

7. MARTIN MORENO FRANCISCO  
"MEXICO NEGRO"  
SEGUNDA EDICION  
GRUPO EDITORIAL PLANETA. MEXICO. 1986
8. MEJIDO MANUEL  
"LOS AVENTUREROS DEL PETROLEO"  
GRIJALBO. MEXICO. 1980
9. ROJINA VILLEGAS RAFAEL  
"COMPENDIO DE DERECHO CIVIL"  
TOMO II.  
PORRUA. MEXICO. 1987
10. ROJINA VILLEGAS RAFAEL  
"COMPENDIO DE DERECHO CIVIL"  
TOMO III. "TEORIA GENERAL DE LAS OBLIGACIONES"  
PORRUA. MEXICO. 1987
11. SERRA ROJAS ANDRES  
"DERECHO ADMINISTRATIVO"  
PORRUA. MEXICO. 1986
12. TENA RAMIREZ FELIPE  
"LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1987"  
PORRUA. MEXICO. 1987

## L E Y E S

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION
- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES